جامعة الجزائر (1) بن يوسف بن خدة
كلية الحقوق سعيد حمدين

مجالي القانون والتنظيم
في دساتير الجزائر

رسالة من أجل نيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام

إعداد الطالب:
صحراوي مهار

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:
عطاء الله بوحميدة

لجنة المناقشة:

الأستاذة الدكتورة سعاد الغوثي............... رئيســــــــا
الأستاذ الدكتور عطاءالله بو حميدة ....مشرفا ومقررا
الدكتورة سامية سمري ....عضـــــــــوا
الدكتورة هندون سليماني ....عضـــــــــوا
الدكتور محمد جلاب ....عضـــــــــوا
الدكتور عبد المنعم بن أحمد ....عضـــــــــوا

السنة الجامعية

1438/1439هــ – 2017/2018 م

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

أشكر الله تعالى على منه وتوفيقه في إنجاز هذا البحث، ثم أتقدم بالشكر والعرفان للأستاذ الدكتور عطاء الله بوحميدة، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، الذي أسدى لي النصائح وقدم لي التوجيهات والملاحظات، والذي عودني على تحمل مسؤولية البحث والكتابة، فلولا توجيهاته القيمة مارأى بحثي هذا النور. فأسأل الله أن يجزيه عني خير الجزاء.

الإهـــــــــــــداء

إلى من بعث في نفسي حب طلب العلم والعمل، إلى من شجعني على مواصلة التعليم، وبث في نفسي التفاني في طلب العلم.

إلى والدي الكريمين عليهما رحمات الله، اللذين سهرا على تربيتي وتعليمي.

إلى شهداء وطني العزيز عليهم رحمات الله، الذين بذلوا النفس والنفيس في سبيل الله، من أجل أن تحيا الجزائر حرة مستقلة.

إلى كل الأبناء والأهل والأحباب والأصدقاء، الذين شحذوا همتي من أجل مواصلة تعليمي في الكبر.

إلى كل من قدم لي نصيحة، أو ساعدني من قريب او من بعيد ليرى بحثي هذا النور.

اعترافا مني بفضلهم علي جميعا أهديهم هذا البحث المتواضع.

صحراوي مهار

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة:

إن الدولة الجزائرية تعمل على ترقية كفاءاتها، ودعم أوضاعها في مختلف الميادين من أجل رفاهية شعبها، لكن لن يتأتى لها ذلك إلا إذا قامت مؤسساتها على "مبدأ الفصل بين السلطات"، وكرس ذلك دستورها بأن حدد لكل سلطة وظيفتها، فالسلطة التشريعية تقوم بسن القوانين، والسلطة التنفيذية تتولى وضع التنظيمات لتطبيق القوانين، وينظم العلاقة بينهما مباشرة.

وتعد العلاقة بين مجالي القانون والتنظيم من أهم الموضوعات التي تناولها المختصون في القانون العام والقانون الدستوري، خاصة بعد ظهور دستور 1958 الفرنسي الذي اشتهر بأسلوب "العقلنة البرلمانية".

ومادام القانون من صميم عمل السلطة التشريعية، والتنظيم من عمل الحكومة، وكلا السلطتين من جهاز الدولة الجزائرية، وهنا تكمن أهمية مناقشة موضوع مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر المتعاقبة، وذلك في إطار العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبارهما الركائز الأساسية لقيام دولة المؤسسات.

ففي ظل أسلوب عقلنة البرلمان، نشأت منافسة شديدة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وأصبح يتجاذب أطراف العلاقة بينهما المد والجزر، فكونها في بعض الأحيان تنافسية، وأحيانا تكاملية، وأحيانا أخرى يغلب عليها الطابع الاستقلالي.

لقد تولى المؤسس الدستوري تنظيم هذه العلاقة، بموجب الدستور الذي يحتل المرتبة الأولى في التدرج القانوني، فهو القانون الأسمى في الدولة الجزائرية، وهو الذي يحدد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويوزع الاختصاص بينهما.

وبالرجوع إلى الأصل وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومها التقليدي، فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع بالقانون في ظل الدولة الحارسة.

لكن انتقال دور الدولة إلى متدخلة في جميع الأنشطة، سواء منها الفردية أو الاقتصادية، وسع نشاطها ومجالات تدخلها، وأحدث تطورا في مبدأ الفصل بين السلطات، فأصبح هذا المفهوم نسبيا ومرنا مما يسمح للسلطة التنفيذية باتخاذ تنظيمات مختلفة تعتبر تشريعات فرعية. وإذا كان الاختلاف بين القانون والتنظيم من الجانب العضوي واضحا، فإن حدود العلاقة بينهما ليست ثابتة، أي أن مجالي القانون والتنظيم ليسا محدودين بصفة قطعية ودائمة.

ولعل التغير في العلاقة يرجع إلى الروابط التي يحددها القانون الأساسي الذي هو الدستور، فإذا كان هذا الأخير يغلب السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فإن النتيجة المنطقية هي تفوق المشرع على الحكومة، وبالتالي تخضع التنظيمات للقانون وتسير في فلكه، وهذا الخضوع قد تخف وطأته، ويضيق مجاله، ويمكن أن يختفي نهائيا في حالة ما إذا تطور التوازن بين السلطتين في الدولة. وقد يتساوى عمل السلطتين من الناحية الدستورية في بعض المواضيع فتصبح السلطة التنفيذية غير مقيدة بعمل السلطة التشريعية.

ويتجلى هذا التطور في الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي غير وضع التنظيمات التي تصدر عن الحكومة، على ما كانت عليه في ظل ما قبله من الدساتير، فأصبحت بعض التنظيمات التي تصدر عن الحكومة لها مجال خاص بها "التنظيم المستقل"، يقابل مجال القانون طبقا لنفس الدستور.

وهذا التطور الحاصل في فرنسا، ظهرت آثاره جلية في دساتير الجزائر، رغم أن النظام الدستوري التقليدي كان هو السائد، فالأصل أن التنظيم يخضع للقانون ويتحدد مجاله بمقتضاه لأنه أعلى منه، ويرتب التنظيم بعد القانون بحكم أن هذا الأخير عمل صادر عن المشرع فهو تعبير مباشر عن إرادة الأمة، ويسبقه في ذلك الدستور، وهذه الأسبقية مقررة بمبدأ الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات.

ومن المبادئ المسلم بها كذلك "مبدأ سمو الدستور" فقواعده تسمو على سائر قواعد النصوص القانونية الأخرى، لأن الدستور هو الذي ينشئ السلطات العامة في الدولة، ويحدد اختصاصاتها ويحفظ التوازن بينها، وأحكامه ملزمة لجميع السلطات، وإلا تصبح غير دستورية وغير شرعية، وهذا ما كرسه دستور 96 وأكده التعديل الدستوري لسنة 2016 في دباجته: "فالدستور يجسم عبقرية الشعب الخاصة ومرآته الصافية التي تعكس تطلعاته وثمرة إصراره ونتاج التحولات الاجتماعية العميقة التي أحدثها، وبموافقته عليه يؤكد بكل عزم وتقدير أكثر من أي وقت مضى سمو القانون.

إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزية. ويكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"، كما تكفلت المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنص على أنه" تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"

وهذا ما أشارت إليه المواد 2/10 من د1963-5-6-7 من د1976-6-7-10-11 من د1989-6-7-10-11 من د1996-7-8-11-12من تعديل د2016 من دساتير الجزائر المتعاقبة على التوالي.

وتتجلى بوضوح وظيفة السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث المبدأ، فالحكومة توكل إليها المهمة التنفيذية، بينما توكل المهمة التشريعية للبرلمان، وكلا العملين يصدر في شكل قواعد عامة ومجردة وملزمة، تسمى الأولى نصوص تشريعية، والثانية نصوص تنظيمية.

ونسعى إلى تحديد مجال كل من القانون والتنظيم والتمييز بينهما، وتحديد المعايير المعتمدة في ذلك، بالاعتماد على النصوص الدستورية التي تحدد مجال كل سلطة، وتوزيع الصلاحيات بينها كما نبين كذلك مجال الأوامر الرئاسية وعلاقتها بالمجالين التشريعي والتنظيمي.

وقد تنشأ أيضا بعض المواضيع ذات الأهمية الخاصة التي تستبعد فيها السلطة التنظيمية من الميدان ويبقى الأمر موكولا للمشرع وحده دون سواه، يشرع فيها لأنها تخص أمن وحريات وحقوق الأفراد، ويقر الدستور حجز هذه المسائل للمشرع فقط، ولا تستطيع السلطة التنفيذية وضع تنظيمات في المسائل المخصصة للقانون، أما المسائل غير المحجوزة للقانون فيمكنها أن تصدر فيها تنظيمات، وهذا يعتبر في حد ذاته تطورا في مجال التنظيم، نتيجة عوامل كثيرة منها تدخل الدولة في مختلف مناحي الحياة، الشيء الذي دفعها إلى مزيد من التنظيمات لمواجهة صور التدخل الذي زاد من اختصاصات الحكومة.

وحري بنا أن ننوه بأن البحث سيتناول مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر المتعاقبة "63 و76 و89 و96 وتعديل 2016" ويمكن التطرق إلى ما يسمى بالدساتير الصغرى الفترة الانتقالية قبل تجميد دستور 63 وكذا الأمر 65 وأرضية الوفاق الوطني 96 ويكون الوضع المتغير - غير المستقر- هو الذي يطبع التجربة الدستورية في الجزائر، والمتسبب في تنوع النصوص التي تنظم السلطات العامة.

فقد مرت الجزائر بفترات انتقالية من 62-65 وبعض الأزمات السياسية بين 65-76 وكذلك الفترة بين 92-96، التي حلت فيها وثائق ذات طبيعة خاصة محل الدساتير.

يكتسي موضوع البحث أهمية نظرية، وأخرى عملية، وتكمن الأهمية النظرية للبحث في حاجة المكتبة القانونية إلى مثل هذا البحث لقلة توفر دراسات تحت هذا العنوان.

وأما عن الأهمية العملية فتكمن في الدور الذي يلعبه القانون والتنظيم في الحياة المعاصرة، فسعة نشاط الدولة وتدخلها في شتى الميادين والتطور السريع الذي عرفه المجتمع الجزائري وتعدد مشاكله وتعقدها، وولوج الدولة التطور التكنولوجي والعلمي، وطول الإجراءات في إصدار القوانين، أدى إلى اتساع دور السلطة التنفيذية في إصدار التنظيمات من أجل مواكبة التطور السريع الذي عرفه المجتمع الجزائري.

وإذا كانت القوانين والتنظيمات ضرورية لتحرير الحركة التشريعية في المجتمع، فإن ممارسة المراقبة عليها تكون أكثر أهمية، حيث تظهر الحاجة الماسة إلى الرقابة الدستورية والقضائية على دستورية القوانين والتنظيمات حتى تكون موافقة لأحكام الدستور.

إن الرقابة الدستورية والقضائية على دستورية القوانين والتنظيمات ظلت تتطور بشكل متقاطع، فبعد إقرارها في دستور 63 الذي تم تجميد العمل به، وإختفت تماما من دستور 76 رغم التعديلات التي أجريت عليه، لتظهر من جديد في دستور 89 الذي أسس مجلسا دستوريا لممارسة الرقابة على القوانين والتنظيمات، وترسخت أكثر في دستوري 96 وتعديل 2016 أين وزع المؤسس الدستوري الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فالعمل الصادر عن السلطة التشريعية يخضع للرقابة الجبرية والإختيارية السابقة أو اللاحقة وكذلك التنظيمات، وتخضع هذه الأخيرة للرقابة القضائية – القضاء الإداري بواسطة مجلس الدولة -.

وبالرجوع إلى دساتير الجزائر المتعاقبة، فإن المؤسس الدستوري جمع الوظيفة التشريعية في موضوعات نص عليها في المادة 151 من دستور 76 والمادة 115 من دستور89 وفي المادتين 122 و123 من دستور 96، والمواد 140 و141 و142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وأطلق يد السلطة التنفيذية فيما دون ذلك لمعالجتها بالتنظيم طبقا لنص المادة 53، 152 ، 116، 125، 143 من الدساتير الجزائر المتعاقبة. وهل المؤسس الدستوري بذلك قد جمع العمل التشريعي القانوني والتنظيمي في يد السلطة التنفيذية؟ أم أن هذا يؤدي حتما إلى زوال التفرقة بين التنظيم والقانون وزوال ما يسمى بازدواج الهيئتين التشريعية والتنفيذية، ولا يكون هناك استقلال لأعضاء البرلمان والحكومة، مما يؤدي إلى الخلط بين التصرفات القانونية والتنظيمية ؟ فعلى أي نهج سارت دساتير الجزائر؟.

سنحاول بيان النهج الذي سارت عليه دساتير الجزائر، فدستور 63 لم يضع أي قاعدة للتفرقة بين مجالي القانون والتنظيم، وأفسح المجال أمام القانون دون سواه، بينما الدساتير التالية له فقد حددت مجال القانون، وأطلقت مجال التنظيم، ليكون ذلك أساسا لتوزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، سواء في ظل الحزب الواحد أوفي ظل التعددية.

كما لا يفوتنا في هذا الإطار أن نستعرض الفترات الانتقالية، التي تخللتها فترات تجميد المؤسسات الدستورية، وكيف تم توزيع الاختصاص في هذه الفترات بين السلطة التشريعية والتنفيذية ؟ وأي المجالين كان الغالب؟

سنعرج بهذا الصدد على فكرة تجميد دستور 63 بعد صدوره بثلاثة أسابيع وكذلك المجال المحجوز للسلطة التنفيذية بموجب الأمر 1965 إلى غاية 1976، كما نستعرض الفترة الانتقالية بين 92-96 ووثيقة أرضية الوفاق الوطني، ولعل ما يمكن أن تبرر به السلطة التنفيذية تدخلها في المجال التشريعي وتجميعه في يدها والمخصص أصلا للمشرع، هو أنه كان نتيجة للظروف الاستثنائية التي عاشتها الجزائر في هذه الفترات، وكذلك عجز البرلمان عن حل المشكلات المستعصية التي اعترضته في مجال اختصاصه، في الوقت نفسه يتعاظم دور السلطة التنفيذية كبديل عن البرلمان في الحالات الاستثنائية، بل قد يمتد أحيانا إلى الحالات العادية وبذلك تكون السلطة التنفيذية حلت محل البرلمان في الحالات الاستثنائية وكبديل عنه أحيانا أخرى.

وباختصار يمكن القول بأن للتأثيرات السياسية دورها في توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجالي القانون والتنظيم.

ونتناول كل ذلك بالبحث من أجل الوقوف على مزايا النظام القانوني الجزائري ماله وما عليه.

ويكون هذا البحث مساهمة متواضعة أمام المختصين، وكذا الطلبة، وعند الإعداد لتعديل الدستور.

نهدف من خلال هذا البحث المتواضع أن نقدم عملا علميا، نرمي من خلاله إلى بلورة مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر المتعاقبة، وبيان النقاط القانونية والتنظيمية والمشكلات العملية الناشئة عنها، ومحاولة إيجاد الحلول لها طبقا للقانون والتنظيم المعمول بهما، ومحاولة ممارسة الرقابة الدستورية عليهما، والرقابة القضائية على مجال التنظيم.

اعتمدت في البحث على المنهج التحليلي لإظهار الخفي وتبرير الحدود الفاصلة بين المجالين القانوني والتنظيمي.

وفي هذا السياق يمكن وعلى سبيل الاستثناء، التطرق إلى بعض الدساتير الأجنبية كدستور فرنسا بالقدر الذي تقتضيه ضرورة البحث وكيف عالجت مجال التشريع والتنظيم؟.

كما يمكن الأخذ بآراء الفقهاء وأساتذة القانون في حدود الإمكان، والاسترشاد بتطبيقات القضاء الجزائري والأجنبي في حدود المتيسر، وكذا آراء وقرارات المجلس الدستوري، والقضاء الإداري الجزائريين.

وانطلاقا من عنوان البحث الذي هو"مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر" وللإلمام بجميع جوانب الموضوع لابد من طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

كيف عالجت الدساتير الجزائرية المتعاقبة مجالي القانون والتنظيم؟ مامعايير التمييز بينها؟ وما هي الآثار المترتبة عن هذا التمييز؟

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة يجب تقسيم موضوع البحث حسب الخطة الأساسية التالية:

الباب الأول: مفهوم القانون والتنظيم، ومجاليهما، ومراحل إعدادهما.

الفصل الأول: مفهوم القانون والتنظيم ومجاليهما والتمييز بينهما

المبحث الأول: القانون والتنظيم نصان قانونيان

المبحث الثاني: معايير التمييز بين مجالي القانون والتنظيم

الفصل الثاني: إجراءات إعداد القوانين والأوامر والتنظيمات

المبحث الأول: الإجراءات المشتركة على مستوى السلطة التنفيذية

المبحث الثاني: الإجراءات الخاصة بالقوانين على مستوى السلطة التشريعية

الباب الثاني: آثار التمييز بين مجالي القانون والتنظيم

الفصل الأول: صعوبة التمييز بين مجالي القانون والتنظيم لتكاملهما

المبحث الأول: تطور العلاقة بين القانون والتنظيم

المبحث الثاني: اتساع مجال التنظيم على مجال القانون نظريا

الفصل الثاني:الرقابة الدستورية والقضائية كآلية لحل إشكالية التداخل بين المجالين

المبحث الأول: الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية التنظيمات

الباب الأول:

مفهوم القانون والتنظيم، ومجاليهما، ومراحل إعدادهما

مما لا شك فيه أن بيان مفهوم كلا من القانون والتنظيم يشكل المحور الأساسي في موضوع البحث، ومن أجل تحديد مفهومهما، قد يذهب البعض إلى اعتبار القانون أداة القهر والتسلط، بينما ينظر إليه البعض الآخر على أنه أداة لحماية الحقوق والحريات، وبين هذين الرأيين يتوارى الوجه الصحيح للقانون، الذي هو مجموعة قواعد السلوك التي يتعين على الأفراد احترامها لضمان الأمن والنظام في المجتمع، وتكون قواعده إما تنظيمية أو تقويمية لسلوك الأفراد، وتأمرهم بالاتباع، وعند المخالفة يوقع عليهم الجزاء هذا بوجه عام.

أما الرأي الذي يقول بالمفهوم الخاص للقانون كما يستعمله الخاصة- أي رجال القانون- فيعني مجموعة القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية - البرلمان- وما يصدر من قواعد تنظيمية عن السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية والوزير الأول"، رئيس الحكومة سابقا".

والقانون كان يعبر عنه بالإرادة الشعبية عن طريق ممثليه في البرلمان، فالمشرع بإمكانه أن يتناول كافة المواضيع بدون استثناء تجسيدا للإرادة الأمة، غير أن الضرورة اقتضت إعادة النظر في مجال القانون بنظرة جديدة مخالفة لنطاقة الأول فخصص مجاله، وأطلق مجال التنظيم.

إن النصوص القانونية تمر بمراحل عدة في دوالب الحكومة، تبدأ بأعمال تمهيدية على مستوي وزارة أو عدة وزارات عن طريق اللجان التحضيرية وفرق عمل لأعداد مشاريع القوانين والأوامر والتنظيمات، من أجل تطبيق عمل الحكومة، وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. فمن هذه المشاريع ما يتوقف مستاوه عند مجلس الحكومة، ومنها ما يتعداه إلى مجلس الوزراء، ومنها ما ينتهي به المطاف أمام البرلمان، بعد عرضها على مجلس الدولة والمجلس الدستوري.

ومن أجل تحديد مفهوم القانون والتنظيم ومجاليهما، وتحديد طبيعة العلاقة بينهما نقسم هذا الباب الى فصلين اثنين، يخصص الأول لبيان مفهوم القانون والتنظيم ومجاليهما، ويتابع الثاني إجراءات إعدادهما.

الفصل الأول - مفهوم القانون والتنظيم ومجاليهما والتمييز بينهما.

للوقوف على كنه القانون والتنظيم، لابد من الإحاطة بالمعنى العام والخاص لمصطلحي القانون والتنظيم، ومعرفة المخاطبين بقواعدهما ومدى معرفتهم لكنه هذه المصطلحات، لأن قواعدها لا تميز بين أفراد المجتمع - النخبة والعامة - بل الكل سواسية أمام القانون.

وقصد إيصال الثقافة القانونية إلى كل أفراد المجتمع، لابد من تحديد مفهوم القانون وعمن تصدر قواعده، وبيان مفهوم التنظيم ومن يتولى تسطير قواعده شكلا، واشتراك القاعدتين في صفة العموم والتجريد موضوعا، مما يسمح لنا معرفة خصائص القواعد القانونية والقواعد التنظيمية، ومدى انسجام هذه القواعد مع معني القانون والتنظيم.

ولعل المعنى العام لكلمة القانون أو التنظيم تتميز بخصائص قواعدها التي تميزها عن غيرها من التصرفات القانونية الصادرة عن الجهات الإدارية المختلفة. وقد ذهب الفقه والقضاء مذاهب شتى في تعريف القانون والتنظيم، وتحديد مجاليهما للتمييز بينهما.

ومن المفيد الوقوف على حالات التمييز بين القانون والتنظيم ومعرفة التداخل الكبير والتشابه الشديد بينهما، لأن التنظيم يتصف بخصائص العمل التشريعي، حيث تصدر عنهما قواعد عامة ومجردة، تسري على كافة المخاطبين بها. والدولة الحديثة تسعى من خلال هيئتيها التشريعية والتنفيذية إلى إيجاد وسائل جديدة للحفاظ على توازناتها، وهذا ما تهدف إليه دساتير الدولة المعاصرة عن طريق توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، فأصبحت هذه الأخيرة سلطة تنظيمية لها مجال يقابل مجال القانون، مما يوجب البحث عن معايير التمييز بين المجالين.

ويقسم هذا الفصل إلى مبحثين اثنين، يخصص الأول لبيان أن القانون والتنظيم نصان قانونيان، ويعالج الثاني معايير التمييز بينهما.

المبحث الأول - القانون والتنظيم نصان قانونيان.

لكلمة القانون والتنظيم مدلولات متعددة ومجموع هذه الألفاظ يعني "القانون" أو"التنظيم" بالتعبير المعاصر، أو التشريع - مع التحفظ بالنسبة لكلمة التشريع لأنها تعني ما يصدر - عن السلطة التشريعية مكتوبا- بينما يشمل المعنى العام كل القواعد التي تحكم سلوك الأفراد وعلاقتهم في المجتمع وتلزمهم باحترامها قصد الحفاظ على انسجام الجماعة، ويكفل لأفرادها الحقوق والحريات، ويحقق لهم الخير العام.

ومما تقدم يظهر لنا جليا أن هذه المصطلحات غير موحدة ولا تفي بالغرض المطلوب إلا إذا تناولناها من الناحية اللغوية والاستعمالات المختلفة لكلمة قانون والتنظيم، وحددنا خصائص قواعدها القانونية والتنظيمية التي تميزها عن غيرها من القواعد العلمية والسلوكية الأخرى.

نتناول المبحث في مطلبين اثنين يخصص الأول لمفهوم القانون، لنتناول تاليا في المطلب الثاني مفهوم التنظيم.

المطلب الأول- مفهوم القانون

إن مدلولات القانون متنوعة، والاستعمالات مختلفة وغير موحدة، فكلمة قانون تعني عموما مجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأفراد، وتنظم علاقاتهم في المجتمع على سبيل الإلزام، سواء كانت هذه القواعد مكتوبة أم غير مكتوبة، بغض النظر عن مصدرها، أكان التشريع أم العرف أم حتى مبادئ الشريعة الإسلامية السمحة، وبالتالي فإن هذا يتطلب تحديد مدلول ومفهوم كلمة قانون في اللغة والاستعمالات المختلفة في الفرع الأول، ومتابعة تعريف القانون وخصائصه في الفرع الثاني.

الفرع الأول- مفهوم القانون في اللغة وللاصطلاح: نستعرض فيه مفهوم القانون في اللغة والاستعمالات المختلفة للكلمة.

أولا- الأصل اللغوي لكلمة القانون:

يرجح أغلب فقهاء القانون أن أصل كلمة "القانون" يونانية مأخوذة من لفظة "KANUN"، أو من الكلمة اللاتينية "KANON" ومعناها "العصا المستقيمة"[1] فالكلمة غير عربية تعني الاستقامة وعدم الانحراف عما هو معتاد ومقبول في المجتمع من السلوك والتصرف[2]، كما تدل على الطريق المستقيم والسلوك السوي الذي يجب اتباعه من طرف المتتبع من أفراد المجتمع.

رغم أن أصل الكلمة يونانية وتعني الاستقامة إلا أن المسلمين لم يستعملوها في بادئ الأمر بل استعملوا كلمة شريعة التي تعني الاستقامة [3] التي هي نفس المعنى لكلمة قانون.

ومن الفقهاء من يرى أن كلمة القانون ليست يونانية لأن لفظة القانون باللغة اليونانية القديمة قد وردت تحت لفظ "NOMOS" وتعني بالعربية الناموس أي الشريعة. ويجزم الأستاذ الدكتور"عجة الجلالي" أن كلمة قانون لم يستعملها اليونان للدلالة على التشريع ويستدل على ذلك ما تركه الفلاسفة اليونان من آثار فكرية هامة لا تحتشوي على لفظ قانون [4]، إلا أنه لم يقدم لنا أصل كلمة قانون.

---

[1]- د. محمد سعيد جعفور، مدخل إلى العلوم القانونية - الوجيز في نظرية القانون- دار هومة، الطبعة 16، سنة 2008، ص 13.

[2]- د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ط 2 سنة 2002، ص 1.

[3]- قال الله تعالى L t s r q p o n m l k j i h g M الآية 18 سورة الجاثية.
وقال أيضا "L] \ [Z Y X V U T S R Q P N M L K J M الآية 153 سورة الأنعام.

[4]- د.عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية- نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية بدون سنة طبع، ص 35.

لقد درجت اللغة العربية على استعمال ألفاظ لها نفس معنى القانون، كالاستقامة والشريعة الناموس، وقد استعملت اللغة الفرنسية كلمة "DROIT"، واستعملت اللغة الانجليزية مصطلح "LAW" والايطالية استعملت كلمة "DIRITTO".

ولعل ما يمكن إجماله عن كلمة "قانون"، فإنها تعني الاستقامة، وتستخدم في المجال القانوني كمعيار لقياس مدى احترام الشخص للقواعد القانونية، وبالتالي فانحرافه عنها يعني عدم الاستقامة.

ثانيا - الاستعمالات المختلفة لكلمة "القانون":

تحمل كلمة قانون مدلولات كثيرة ومعان مختلفة، لاختلاف مجالات استعمالها، فقد استخدمت للإشارة إلى الظواهر الطبيعية كالعلوم الدقيقة، أو استعملت للدلالة على القواعد التي تضبط سلوك الأشخاص حفاظا على النظام والأمن في المجتمع، أو لضبط الاقتصاد، وموجزها:

1- إطلاق مصطلح القانون في مجال العلوم الدقيقة:

إن العلوم الطبيعية تحكمها مجموعة من القوانين مثل قانون التمدد، وقانون الجاذبية، ويحكم هذه القاعدة مبدأ السبب، أي لا توجد نتيجة بدون سبب، ومثال ذلك قانون التمدد فالحديد يتمدد بالحرارة ويتقلص بالبرودة، وقانون غليان الماء عندما تصل درجة حرارته المائة، وقانون الجاذبية عند ترك جسم في الهواء ينجذب إلى الأرض فإنه بسبب الجاذبية الأرضية.

فالقاعدة العلمية تعبر عن الواقع، وهي لاحقة للوقائع، فهي قاعدة تقريرية لواقع يتحقق دوما إذا توفر سببه بدون استثناء، بينما القاعدة القانونية لا تسجل واقع السلوك الاجتماعي، وإنما تسعى إلى تصوره كما ينبغي أن يكون عليه، فهي قاعدة تقويمية، بينما القاعدة العلمية قاعدة تقريرية[1].

ومما سبق ذكره يتبن أن القواعد التي تحكم الظواهر الطبيعية كلها قواعد تقريرية[2] ويترتب على ذلك اختلاف القاعدة العلمية على القاعدة القانونية.

فالقاعدة العلمية دائما تحقق النتيجة كلما تحقق السبب، لكن القاعدة القانونية يستطيع الفرد مخالفتها ويتحمل بذلك الجزاء المترتب عن مخالفتها، أما القاعدة العلمية فلا تملك الظاهرة إلا طاعتها.

2- إطلاق مصطلح القانون للإشارة إلى القواعد السلوكية للأفراد:

نجد لمعنى كلمة قانون معنيان عام وخاص، فالاستعمال العام لهذه الكلمة يدل على مجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأشحاص، وتنظم علاقاتهم في المجتمع على نحو ملزم،

---

[1] - د. محمد سعيد جعفور، المدخل إلى العلوم القانونية، في نظرية القانون، المرجع السابق، ص14.

[2]- د. مصطفى محمد الجمال وعبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية بيروت، الطبعة1، سنة 1987، ص 18-19.

مهما كانت القاعدة مكتوبة أو غير مكتوبة، وسيان أن يكون مصدر هذه القاعدة التشريع الوضعي، أو مبادئ الشريعة الإسلامية السمحة، أو العرف.

إن المعنى العام للقانون يعني مجموعة القوانين سارية المفعول في بلد معين كالجزائر مثلا، والمقصود بالقواعد القانونية الوضعية تعني الصفة الايجابية لقواعد القانون عن طريق ما يصاحبها في التطبيق من إجبار مادي تملكه السلطة العامة[1].

فالمقصود بالقانون بمعناه الواسع مجموعة القواعد التي تقرها الدولة لتحكم بها سلوك الأفراد وتلزمهم بها عند الاقتضاء[2]، ويشمل هذا التعريف كل القواعد المعتبرة في المجتمع سواء كانت تشريعا أو عرفا أو فقها أو أحكاما قضائية. ولقد أشرنا إلى أن المقصود بالتشريع هو كل نص قانوني مكتوب صدر عن السلطة التشريعية.

يمكن أن ينصرف المعنى الاصطلاحي للقانون إلى المعنى الخاص الذي يشمل كل التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية في شكل تقنينات، كالقواعد الملزمة التي تصدرها السلطة التشريعية، والتي تنظم علاقات الأشخاص بالدولة، أو الأشخاص فيما بينهم.

وعليه نتوصل إلى أن المعنى الخاص التقني للقانون منقوص عن المعنى العام للقانون، حيث تطرح منه القواعد العرفية والأحكام القضائية والآراء الفقهية وكذا الاعتبارات الدينية التي تقرها الدولة [3].

فالمعنى الخاص لكلمة القانون قد تعني كلمة قانون "التشريع" وهو القانون الذي تضعه السلطة التشريعية لتنظيم أمر معين كتقنين المرور، تقنين المحاماة، تقنين تنظيم الجامعة، تقنين الشهر العقاري، تقنين العمل، وهلم جرا، فالتقنين يشمل فقط القواعد المكتوبة التي تصدر عن السلطة التشريعية.

ويمكن ملاحظة الفرق بين القانون والتشريع فالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية كلها تسمى تشريعات بينما القانون بمعناه العام هو تلك القواعد القانونية التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع بغض النظر عن مصدرها إن كانت مكتوبة أم لا. وعند المقابلة بين المعنيين نجد أن كل تشريع يعتبر قانونا وليس كل قانون تشريعا[4].

---

[1] - أ. محمود إبراهيم الوالي، أصول القانون الوضعي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984، ص 7.
- د. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، الطبعة 5، ص 12.

[2] - أ. حسين صغير، النظرية العامة للقانون ببعديها الغربي والشرعي، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، سنة 1999، ص 20.

[3] - نفس المرجع، ص 21.

[4] - أ. سمير كامل، المدخل للعلوم القانونية، الكتاب الأول نظرية القانون، طبعة 1985-1986، ص11.

فالتشريع أحد المصادر الرسمية للقانون، فقد تصدر السلطة التشريعية تشريعا تنظم به موظفي الدولة من حيث التعيين والترسيم والترقية والعزل والتقاعد، فيكون التشريع في هذه الحالة مطابقا للقانون في المعنى، ولعل ما يبرر الخلط بين القانون كمجموعة قواعد تنظم سلوك الأشخاص في المجتمع والتشريع كمصدر له أهمية.

وبالرجوع إلى اللغة الفرنسية نجدها ميزت بين التشريع والقانون فتستعمل لفظة "DROIT" عندما تقصد القانون وتستعمل لفظة "LOI" عندما تقصد التشريع، وهذا التمييز إيجابي أكثر، لابد من أخذه بعين الاعتبار خاصة في مجال البحث العلمي.

وقد يقصد بكلمة قانون معنى التقنين، فيقال القانون المدني، والقانون التجاري، والقانون العقاري، القانون البحري. والأسلم أن تستعمل لفظة التقنين، لأن التقنين هو مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة المعنية لتنظيم نشاط معين كتنظيم النشاط التجاري، وتحديد الجرائم وعقوباتها، فيقال بدل القانون التجاري، التقنين التجاري، التقنين المدني، تقنين العقوبات.

وبتعريف التقنين نجد كلمة قانون أعم من كلمة التقنين فإذا كان كل تقنين قانونا فإن العكس غير صحيح، ونلاحظ بهذا الصدد أن المشرع الجزائري مازال يخلط بين المصطلحين تقنين، وقانون، فيطلق كلمة قانون، ويقصد بها التقنين، فهو يطلق عبارة قانون مدني والمعنى الدقيق والأسلم هو التقنين المدني، ونجد هذا الخلط في اللغة العربية دون الفرنسية، فيستعمل كلمة قانون العقوبات بالعربية وعبارة "CODE PENAL" بالفرنسية[1].

الفرع الثاني- تعريف الفقه للقانون وخصائصه

اختلف الفقه الحديث في تعريف القانون، فمنهم من عرفه على أساس الغاية، ومنهم من عرفه على أساس الجزاء، وذهب فريق آخر إلى تعريفه على أساس القواعد المميزة له.

ومن البديهي أن القانون علم قائم بذاته يتميز بخصائص تميزه عن القواعد العلمية والسلوكية الأخرى، وبالتالي لابد من تحديد خصائص القاعدة القانونية، وبيان حدودها مع باقي فروع العلوم الأخرى.وسنتناول تعريف الفقه للقانون، ثم نبين خصائصه.

أولا: تعريف الفقه للقانون

إن القانون يهدف إلى تنظيم المجتمع، وضمان المصلحة العامة، والتوفيق بينها وبين مصلحة الأشخاص وحرياتهم، تحقيقا للعدل المنشود من القانون، الذي يطبقه المشرع في بلد معين.

---

[1] - د. محمد سعيد جعفور، المرجع السابق ص17.

لكن الفقهاء اختلفوا في تعريف القانون، وتباينت أراؤهم، ونورد أهم الاتجاهات في ذلك.

1- تعريف القانون على أساس الغاية:

بنى بعض الفقهاء تعريفهم للقانون على أساس الغاية التي يريد القانون الوصول إليها، وهي إشاعة الطمأنينة والاستقرار بين أفراد الجماعة، فعرفوا القانون بأنه "مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم علاقات الأشخاص في المجتمع تنظيما عادلا يكفل حريات الأفراد ويحقق الخير العام"[1] لكن ما يؤخذ على هذا التعريف أنه:

- حصر القانون في القواعد الملزمة أي الآمرة، في حين أن قواعده قدتكون آمرة وقد تكون مكملة.

- يحدد محل القانون في تنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع، رغم أن مدلول لفظ سلوك لها بعد سوسيولوجي أكثر منه قانوني وسياسي.

- فكرة الخير العام فضفاضة وغير ثابتة وليست محددة بل هي نسبية.

- فكرة الغاية من القانون قابلة للنقاش، ومحاولة حصرها غاية لا تدرك[2].

2- تعريف القانون على أساس الجزاء:

ذهب فريق من الفقهاء إلى تعريف القانون على أساس الجزاء، إلى أن القانون هو "مجموعة القواعد العامة الجبرية التي تصدر عن إرادة الدولة وتنظم سلوك الأشخاص الخاضعين لهذه الدولة أو الداخلين في تكوينها"[3].

ويؤخذ على هذا التعريف بأنه:

- عنصر الجزاء لا يدخل في تكوين القاعدة القانونية التي تكون قد استكملت عناصر وجودها قبل تدخل عنصر الجزاء، فهذا الأخير يمكن تصوره بعد مخالفة القاعدة القانونية فقط[4].

- قواعد القانون لا تصدر جميعا عن إرادة الدولة، فقواعد الدين مثلا مصدرها إرادة الله وليس إرادة الدولة.

- عنصر الجبر في قواعد القانونية غير واضح، هل تتولاه السلطة العامة؟ أم أن القوة الجبرية مستقلة عن أية سلطة، أي أنها تنبع من القواعد القانونية ذاتها.

3- تعريف القانون على أساس القواعد المميزة له:

هناك اتجاه ثالث للفقه يعرف القانون على أساس النظر إلى الخصائص التي تميز قواعده عن غيرها من السلوكات الاجتماعية الأخرى.

---

[1]- د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1999، ص19 .

2 - Raynaud P, G Marty , Droit civil:introduction générale a l'étude du droit, T1, Paris, Sirey, 1961, p49.

[3]- أ. عبد المنعم البدراوي، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية بيروت، طبعة 1966، ص 14.

[4]- د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، طبعة 1968، ص 50.

ونستعرض تعريفات هذا الاتجاه رغم اتفاق هذه التعريفات في المعنى، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف القانون بأنه "مجموعة القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في الجماعة تنظيما عاما ومفروضا بتهديد الجزاء الموضوع لمخالفتها".[1]

وعرفه البعض الآخر بأنه "مجموعة القواعد التي تحكم أو تنظم الروابط الاجتماعية والتي يجبر الفرد على إتباعها بالقوة عند الاقتضاء".[2]

وذهب فريق ثالث إلى أن القانون هو عبارة عن"مجموعة القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع والتي يكفل احترامها بجزاء يوقع على المخالف عند الاقتضاء".[3]

ويرى الدكتور محمد سعيد جعفور بأن تعريف القانون بالنظر إلى الخصائص المميزة لقواعده هو الأقرب إلى الصواب ولذلك يعرف القانون بأنه "مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم سلوك الأشخاص وعلاقاتهم في المجتمع والتي تكون مصحوبة بجزاء توقعه السلطة العامة عند الاقتضاء"[4]. بدورنا نتبنى هذا التعريف لشموليته.

ثانيا - خصائص القاعدة القانونية:

يمكن تحديد خصائص القاعدة القانونية من خلال تعريف القانون على أنه "مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكون مقترنة بجزاء توقعه السلطة العامة المختصة على من يخالفها عند الاقتضاء"[5].

ومن خلال التعريف السابق يمكن استنتاج خصائص القاعدة القانونية التقليدية التي تحدد معني القانون، ولو تعمقنا في معنى القواعد القانونية لوجدناها تتميز أيضا بخصائص حديثة.

1- خصائص القاعدة القانونية التقليدية:

دأب الفقه التقليدي على تقسيم خصائص القاعدة القانونية إلى ثلاثة قواعد جوهرية وأساسية هي:

- القاعدة القانونية قاعدة سلوك اجتماعي.
- القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة.
- القاعدة القانونية قاعدة ملزمة - مقرونة بجزاء عند الإقتضاء-

---

[1]- أ. جميل الشرقاوي، دروس في أصول القانون، طبعة 1970، ص 13.

[2]- أ. عبد المنعم البدراوي، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص 9.

[3]- أ. عبد الودود يحي، محاضرات في المدخل لدراسة القانون، طبعة 1969، ص 8.

[4]- د. محمد سعيد جعفور، المرجع السابق، ص 19 .

[5]- د. عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص 85.

أ- القاعدة القانونية تحكم سلوك الأفراد في المجتمع:

يوجد القانون حيث يوجد المجتمع، فالقاعدة القانونية وجدت لتنظيم سلوك أفراد المجتمع، طالما أنه لا يستطيع الفرد أن يعيش في معزل عن المجتمع، ولا يستطيع أن يشبع حاجاته المتجددة بمفرده، بل يحتاج إلى غيره، ونظرا لتشابك مصالح الأفراد، يمكن أن ينشب نزاع بسبب تضارب مصالح الأفراد، ومتى كان الأمر كذلك، وجب وضع قواعد تنظم العلاقات فيما بين الأشخاص، وتحكم تلك الروابط التي تربط بين أفراد المجتمع، بوضع تقنين تبين فيه ما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات، وذلك للتوفيق بين المصالح المتعارضة، وبذلك يسود النظام والاستقرار في المجتمع[1].

وعلى هذا الأساس يصبح القانون سلوكا واجب الإتباع، يأتمر الأشخاص بأوامره وينتهوا بنواهيه، وذلك دون أن يترك لهم حرية مخالفته.

فلا يعقل أن تكون قواعد القانون تخييريه، بل تجبر المكلف على الإتباع بما تأمر به، وعند مخالفتها تحمله الجزاء، وعند الاقتضاء استعمال القوة لمنع المخالف من التمادي في المخالفة[2].

فالقاعدة القانونية تقويمية يراد بها توجيه سلوك الأشخاص وجهة معية، بطريقة مباشرة تتضمن أمرا أو نهيا، كالقاعدة التي تلزم البائع بتسليم المبيع للمشتري بالحالة التي كانت عليها وقت البيع، وكماهو الشأن أيضا بالنسبة للقاعدة التي تنهى عن الاعتداء على الأموال والأرواح.

وقد توجه القاعدة سلوك الأشخاص بطريقة غير مباشرة حيث تتضمن تعريفا أو تنظيما، ومثال ذلك القاعدة التي تعرف سن الرشد بتسعة عشر 19 سنة كاملة، وكذلك القواعد التي تخص التنظيم القضائي، التي تسند الاختصاص في المنازعة لمحكمة معينة، تخاطب الأشخاص والمحاكم.

ب- القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة.

إن المقصود بعموم القاعدة القانونية وتجريدها، أنها تعني كافة أفراد المجتمع السياسي دون استثناء أو تمييز، من حيث السن والجنس واللون والعرق والدين، [3] وتنطبق على كل واقعة تتوفر على الشروط المنصوص عليها.

ويجدر بنا أن ننبه بأن خاصية العموم ليس بالضرورة سريانها على جميع أفراد المجتمع بصفة مطلقة بل تبقى موصوفة بالعموم ولو اقتصرت على فئة معينة مثل فئة الموظفين

---

[1]- د. محمدي فريدة زواوي، المرجع السابق، ص 12.

[2]- أ. محمد الجمال وعبد الحميد محمد الجمال، المرجع السابق، ص20.

[3]- George Bureau , La démocratie, édition seuil , Paris, 2005 , p75.

العموميين، فئة الحرفيين، وطائفة المهن الحرة، أو مجموعة منهم فقط مهما زاد عددها، أو نقص، ولو كان شخصا واحدا.

وبناء على ما تقدم تنصرف خاصية العموم والتجريد إلى مخاطبة الأشخاص بصفاتهم ومراكزهم القانونية وليس بذواتهم وأسمائهم، وتتناول الوقائع بشروطها لابذواتها[1].

وأبلغ مثال على ذلك نص المادة 73 من دستور 1996 و87 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على أنه "لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- لم يتجنس بجنسية أجنبية.
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الأصلية للآب والأم.
- يدين بالإسلام.
- يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الانتخاب.
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط".

ففي نص هذه المادة، نجد القاعدة القانونية عامة ومجردة تنصرف إلى كافة المواطنين الجزائريين، غير أن حكمها يخص شخصا واحدا فقط، ومع هذا فإن ذلك لا ينفي عنها صفة العموم والتجريد، لأنها لم تعين الشخص الذي تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة.

إن القاعدة القانونية تتضمن تكليفا عاما ومجردا لا يستنفذ تطبيقه على شخص معين، أو واقعة معينة، بل تكتسب صفة الدوام، وتمتد إلى المستقبل لعدد غير محدود من الحالات، كتقنين الخدمة الوطنية يضع قواعد عامة ومجردة، تتضمن تكليفا عاما ومجردا لكل الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط القاعدة القانونية في الحال أو المستقبل من سن وجنس وقدرة بدنية وعقلية.

ج- القاعدة القانونية ملزمة مقرونة بالجزاء عند الاقتضاء:

إن خاصية الإلزام المقرونة بالجزاء عند الاقتضاء، تجبر المجتمع على احترامها، والخضوع لها، وما رصد الجزاء إلا لكفالة احترام القاعدة القانونية حتى يستقيم نظام المجتمع ويستقر حكم العدالة فيه[2].

وهذا الجزاء المادي توقعه السلطة العامة المختصة جبرا على أفراد المجتمع المخالفين لقواعد القانون، وعنصر الجزاء هو من يضمن الاستقرار للمجتمع، ويحقق فعالية القواعد القانونية.

---

[1] -PaillusseauJ , Le droit moderne de la responsabilité morale , revue trimestrielle de droit civil n°4, Paris , 1993 , p 705 ; Marty et Raynaud , op cit , p52.

[2]- د. حسن كيرة، المرجع السابق، ص 36.

فالجزاء كما يعرفه الأستاذ الشرقاوي "هو القصاص من المخالف لحكم القانون لكي يكون عبرة لمن تسول له نفسه سلوك مسلكه"[1].

وتجدر الإشارة إلى أن خاصية الإلزام المقرونة بجزاء مادي انقسم الفقه تجاهها إلى فريقين، بين مؤيد، ومنكر.

الفريق المؤيد يرى أن عنصر الجزاء خاصية تلازم القاعدة القانونية دوما، لأن ضمان احترام القاعدة القانونية يكمن في اقترانها بالجزاء لضبط سلوك الأشخاص في المجتمع، وردع كل من تسول له نفسه مخالفة القانون.

وإذا كان هذا الرأي ينتهي إلى اعتبار الجزاء عنصر لازم لوجود القاعدة القانونية، فإنه يتفرع إلى رأيين اثنين.

-الرأي الأول اعتبر عنصر الجزاء هو صفة للقاعدة القانونية، وليس ركنا فيها وبالتالي فهو أثر لها، فهو وسيلة لاحترامها وليس عنصرا في تكوينها، بل هو شرط لتكوينها[2].

-الرأي الثاني اعتبر الجزاء ركنا من أركان القاعدة القانونية، لإجبار الأشخاص على احترامها من طرف السلطة العامة.

الفريق المنكر: يرى أنصار هذا الفريق أن عنصر الجزاء ليس جزءا من القاعدة القانونية بل هو أثر من آثارها، ويبدأ وجود عنصر الجزاء عند مخالفة قواعد القانون[3]. وبالنظر إلى الجزاء على أنه ركن للقاعدة القانونية، يؤدي إلى دكتتورية الدولة[4].

ونوجز أهم صور الجزاءات المترتبة عن مخالفة القاعدة القانونية:

- **الجزاء الجنائي**: ويكون الجزاء الجنائي بمخالفة الشخص لقواعد تقنين العقوبات الذي ينص"لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون"[5]، حيث يتابع المخالف من طرف قضاة النيابة العامة باسم المجتمع، بموجب دعوى عمومية يعاقب الجاني بعقوبة سالبة للحرية المتمثلة في الحبس أو السجن، أو عقوبة مالية الغرامة، أو كليهما معا، وقد يعاقب بعقوبة أصلية كالحبس وعقوبة تبعية كالحرمان من الحقوق المدنية والسياسية.

---

[1]- د. جميل الشرقاوي، المرجع السابق، ص 23.

[2]- د. همام محمد محمود، مبادئ القانون، المدخل للقانون- القاعدة القانونية – الحق، الكتاب الأول، منشأة المعارف الأسكندرية، بدون طبعة، ص22.

[3]-KahnP, Sanction et effectivité de la norme, CNRS, Paris 1984 , p 266,299.

[4]- د. همام محمد محمود، المدخل للقانون، المرجع السابق، ص21.

[5]- المادة 1 من الأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم المؤرخ في 8 يونيوسنة 1966.

- **الجزاء المدني**: ويكون الجزاء المدني بسبب مخالفة الشخص قواعد القانون المدني، التي ترتب عليه مسؤولية مدنية "سواء تقصيرية أو عقدية" ويترتب عنها إما إصلاح الخطأ وجبره وذلك بإعادته إلى ما كان عليه قبل ارتكاب الخطأ، وإما بالتعويض إذا تعذر إصلاح الضرر وإرجاع الشيء إلى ما كان عليه، ويكون التعويض بما يناسب الضرر سواء كان عينيا أو نقدا[1]، وهذا ما أشارت إليه المادة 164 من القانون المدني وكذا المادة 176 من نفس القانون.

- **الجزاءالتأديبي**: هذا النوع من الجزاء يوقع - على الموظف العمومي الذي ارتكب خطأ مهنيا- من طرف السلطة التأديبية عن طريق النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالموظف العمومي، وتكون العقوبة على درجات، وتشدد حسب جسامة الخطأ، كالإنذار، والتوبيخ، والتوقيف لمدة، والعزل أو التسريح.

- **الجزاء الإجرائي**: ويكون هذا الجزاء عند مخالفة قواعد إجرائية سواء كانت مدنية أو إدارية أو جزائية، مما يرتب عن ذلك بطلان الإجراءات وبالنتيجة رفض الدعوى شكلا، ويكون الإجراء جوهريا إذا تعلق بالنظام العام، وجبت إثارته من كل الأطراف، مثل تقادم الدعوى العمومية، وانقضاء آجال الطعن، وانعدام الأهلية، وقد لايكون الإجراء جوهريا عند تصحيح الأطراف للإجراءات الواجبة الإتباع.

- **الجزاء الدستوري**: ويكون الجزاء الدستوري عند مخالفة الشخص لقواعد الدستور ومن أمثلة ذلك - بطلان النص القانوني المخالف لقواعد الدستور كإجراء مخالف للرقابة على دستورية القوانين.

- بطلان كل نص تنظيمي يتناقض مع نص تشريعي أسمى منه عملا بقاعدة تدرج القوانين.

- رفض المصادقة على مشاريع القوانين، وحجب الثقه عن الحكومة، وذلك من أجل تعديل برامجها المعروضة على البرلمان، أو سقوطها.

- رفض الانتخابات، لمخالفتها لقانون الانتخابات[2].

- **الجزاء الإداري**: يترتب الجزاء الإداري عن حفظ النظام العام، والأمن، والسكينة العامة، مثل إصدار قرار سحب رخصة السياقة من الأشخاص المخالفين لقوانين المرور، تطبيقا لنص المادة 112 من القانون رقم 14/01 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها.

- **الجزاء في القانون الدولي**: يتوفر القانون الدولي، على إجراءات قمعية، تتخذها الدولة، أو مجموعة من الدول، بغرض إقناع أو إلزام دولة أخرى بالعدول عن خرق قواعد القانون الدولي[3].

---

[1]-A.Weille,Droit civil: Introduction générale au droit , LGDJ ,Paris , p203.

[2]-kheloufi Rachid, code de procedure civile, O.P.U, ALGER , 1996.

[3]- د. عجة جيلالي، المرجع السابق، ص 102.

ولهذا الجزاء صور عدة نذكر منها، العقوبة السياسية لدولة ما عند مخالفتها لقواعد القانون الدولي، بحرمانها من المشاركة في المحافل الدولية، وكذا عقوبة دبلوماسية كسحب الاعتراف بالدولة المخطئة، وتسليط عقوبات اقتصادية وتتجلى في فرض المجتمع الدولي الحصار على الدولة المارقة.

وأخيرا عقوبة التدخل العسكري إذا لم تف تلك العقوبات بالمطلوب يلجأ المجتمع الدولي إلى التدخل العسكري لإجبار الدولة المارقة على التخلي عن خرقها لقواعد القانون الدولي، وذلك في إطار البند السابع من ميثاق الأمم المتحدة كالتدخل العسكري في البوسنة والهرسك.

إن العصرنة التيكنولوجية ولجت جميع مناحي الحياة بما في ذلك القانون، حيث أثرت هذه الحداثة في صياغة القواعد القانونية، وجعلتها تتميز بخصائص حديثة، زيادة عن خصائصها التقليدية، فماهي هذه الخصائص؟

2- خصائص القاعدة القانونية الحديثة:

لقد استحوذت التيكنولوجيا المعاصرة على الواقع الإنساني وأثرت فيه إيجابا، حيث استولت على أنشطته بمافي ذلك القانون، فقد أصبح في العصر الحديث يتميز بخاصيتين أساسيتين هماالخاصية التقنية والخاصية القضائية.

أ- الخاصية التقنية:

تطورت القواعد القانونية من مجرد أدوات لتنظيم السلوك الاجتماعي إلى أدوات لتنظيم المعارف التقنية المعاصرة، وأصبحت القواعد القانونية وسائل للتكيف مع القواعد التقنية، فصار القانون أكثر تقنية، وقد أدى التزاوج بين القانون والتقنية إلى ولادة نظام قانوني جديد يندرج ضمن خانة القانون العملي (Droit operationnel)[1].

إن تأثير التقنية على القواعد القانونية الكلاسيكية أدى إلى إعادة النظر فيها، فبرزت للوجود قوانين حماية البيئة مثل القانون رقم 10/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بحماية البيئة الذي قيد حرية الأطراف في إنجاز المشروع التجاري أو الصناعي بحيث يلتزمون مسبقا بدفتر شروط معين يضع على عاتقهم واجب صيانة البيئة وحمايتها.

ونفس الملاحظة بالنسبة لقانون حماية المستهلك الذي يقيد إرادة أطراف العقد بجملة من الضوابط التقنية المفرغة في قواعد آمرة لا يجوز مخالفتها لكونها من النظام العام[2].

[1]-VOIR: André bertroud , Internet et le droit , Dahlab, 1999 ; Lucas A , Droit d'auteur et numérique, LITEC , 1998.

[2]- Mekamcha G , la protection du consommateur in revue algérienne n°1 année 1997, p 167

وتمتد التقنية إلى محل العقد بحيث يخضع هذا المحل لمعادلات تقنية ورموز كمية كاشتراط بعض التركيبات أو العناصر الكيميائية في بعض المواد الاستهلاكية أو المنتجات، وهذا ما يظهر تداخل علم الكيمياء مع علم القانون، لوضع القواعد القانونية المتعلقة بمحل القاعدة القانونية .

كما تناولت التقنية الحديثة قواعد قانون العمل أين اشترط المشرع في قواعد العمل مراعات قدرات العمال، وأوجب على أرباب العمل توفير الظروف الصحية للعاملين وحمايتهم[1].

ب- الخاصية القضائية:

إن القاعدة القانونية تتميز بالخاصية القضائية، التي تشكل الخاصية الجوهرية لها، وهذا ما يميزها عن باقي القواعد الأخرى غير القانونية كالقواعد الأخلاقية أو الدينية [2]، فبالرجوع إلى العديد من النصوص القانونية للقانون المدني نجد أن المشرع يخاطب القاضي فهو المسؤول عن تطبيق القانون، والبحث عن مختلف مصادره تشريعا أو عرفا أو مبادىء القانون الطبيعي، وهو الذي يقدر توازن بنود العقد، ومدى قابليتها للتنفيذ، وهو الذي يقدر التعويض عن الضرر... الخ.

والقول بالخاصية القضائية للقاعدة القانونية يعني في المقام الأول خضوع الدولة ذاتها للقانون، ويتجلى ذلك في الطعون القضائية فالأعمال الإدارية يمكن أن تكون عرضة للإلغاء من طرف القاضي الإداري الذي يفحص مشروعيتها، كما تعد الخاصية القضائية ضمانا للحريات العامة وغيابها يؤدي إلى قيام الدولة البوليسية الخاضعة للقوى المتواجدة وليس للقانون، وفرض مثل هذه الخاصية تجسيدا لاستقلال السلطة القضائية عن باقي السلطات الأخرى للدولة، ويترتب عليها حرية المتقاضي في الاستنجاد بالسلطة القضائية عند كل خطر يحدق به في شخصه وماله وعرضه، وبموجب هذه الخاصية يتمدد حبل الوصال بين الحق والقانون.

المطلب الثاني- مفهوم التنظيم "اللائحة"

لعله من نافلة القول أن مبدأ الفصل بين السلطات تأخذ به كل الدول الديمقراطية الحديثة كأساس لنظمها، بحيث تكون في الدولة ثلاث سلطات مستقلة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وهذا ما كرسته دساتير الجزائر المتعاقبة باستثناء دستور 76 الذي جعل من السلطات الثلاثة وظائف أوكلها إلى السلطة الموحدة للدولة[3].

---

[1]- قانون رقم 07/88 المؤرخ في 26 يناير سنة 1988. المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، ج.رعدد04.

[2]- د. محمد أرزقي نسيب، المدخل للقانون، دار القصبة للنشر، 2003، ص 13.

[3]- تناولها المؤسس الدستوري في الباب الثاني على أنها وظائف – وظيفة سياسية – وظيفة تنفيذية – وظيفة تشريعية – وظيفة قضائية. تناولها دستور76 في الباب الثاني تحت عنوان تنظيم السلطة.

إن التنظيم يصدر عن السلطة التنفيذية، فما هو مصدر هذا الحق؟ يرجع تقرير حق السلطة التنفيذية في إصدار التنظيم إلى النصوص الدستورية والقوانين، وبالتالي فإن السلطة الإدارية لا تملك إصدار التنظيم إلا بنص دستوري أو قانوني يخول لها ذلك .

وكما هو معلوم أن الدولة لا يمكن أن تحيا بدون سلطة إدارية تسير شؤون البلاد، ولتحقيق مهامها لابد لها من اتخاذ جملة من القرارات الإدارية، أو اتخاذ الكثير من التنظيمات، لمواجهة الأعباء الملقاة على عاتقها، في حضرة البرلمان وحتى في غيبته، وتبقى الدولة قائمة، وهنا تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة، تصدر عنها تصرفات قانونية- أي التنظيمات المختلفة- تتخذها بإرادتها المنفردة، دون موافقة المخاطبين بتلك التصرفات، فما هو مفهوم التنظيم؟ وماهي أنواعه وخصائصه ؟ يتناول مفهوم التنظيم في الفرع الأول، وفي الثاني أنواعه وخصائصه.

الفرع الأول- مفهوم التنظيم لغة واصطلاحا.

إن التنظيم هو عبارة عن "قرارات إدارية تنشئ قواعد قانونية عامة ملزمة"[1] فمصدر هذه القرارات السلطة الإدارية في حدود اختصاصها، وموضوعها أنها قرارات إدارية تنظيمية "لائحية" تتضمن قواعد عامة مجردة تخاطب الأفراد غير المحددين بذواتهم، ويتفق التنظيم مع القانون من الناحية الموضوعية كونه قواعد عامة ومجردة.

كما تعني التنظيمات قرارات إدارية تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة تتعلق بالمراكز القانونية للأفراد غير محددين بذواتهم، وذلك لإيجاد أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة.

ووظيفة التنظيم "اللائحة" إيجاد أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة[2]، وهنا تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة.

وقبل تعريف التنظيم لابد من معرفة مدلولات التنظيم في اللغة والاصطلاح، ثم تعريف التنظيم من خلال النصوص القانونية، والاجتهاد القضائي، والفقه.

أولا- معانى كلمة تنظيم في اللغة والاصطلاح: نتناول معنى التنظيم في اللغة والاصطلاح في مايلي:

1- معنى كلمة تنظيم في اللغة:

تعني كلمة تنظيم في اللغة العربية "ترتيب" نظم الشيء أي رتبه، ونظمه تنظيما أي رتبه ترتيبا ومعنى كلمة تنظيم في اللغة الفرنسية أي مرادف كلمة تنظيم في اللغة الفرنسية تعني"Règlement"، وترجمت الى كلمة "اللائحة" في القانون المصري، و"التنظيم" في القانون الجزائري.

---

[1]- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 1975، ص 750.

[2]- أ. قارش أحمد، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2002 – 2003، ص 10.

ونجد أثر مصطلح اللائحة في قانون الإجراءات المدنية السابق في المادة 3/169 [1]، وجاءت بمعنى القرار الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي في المادة 830[2].

كما تعني كلمة تنظيم "التشريع الثانوي" تفريقا بينه وبين التشريع العادي الذي هو"القانون" أو التشريع الأساسي الذي هو"الدستور".

2- معنى كلمة تنظيم في الاصطلاح:

تعني مجموعة القرارات الإدارية المتضمنة للقواعد العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من خلال الجهات الإدارية المختصة[3].

وقد دأبت دساتير الجزائر على استعمال مصطلح السلطة التنظيمية، في المادة 53 من دستور1963 وفي المادة 10/111 من دستور 1976 والمادة 116 من دستور1989، ونصت المادة 125 من دستور 1996 على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". ونقل عنه المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".[4]

كما أن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عند ترتيبها للمراسيم التنظيمية استعملت مصطلح" التنظيم" في فهرسها.

ثانيا- تعريف التنظيم:

1- تعريف التنظيم من خلال النصوص القانونية: سبق لنا وأن عرفنا التنظيم بأنه عبارة عن قرار إداري، والآن سنحاول التدقيق في هذا التعريف من خلال النصوص القانونية، فقد عرفت المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية السابق بأنه"تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا:

1- الطعون في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة التنفيذية[5].

لقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن المشرع الجزائري عرف القرارات الإدارية بأنها هي"القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية"[6].

---

[1]- قانون الإجراءات المدينة "السابق" طبعة 06-07 منشورات بيرتي

[2]- قانون الإجراءات المدنية والإدارية "الحالي" مطبعة بدر طبعة 2008.

[3]- د. عطاء الله بوحميدة، المجلس الدستوري ورقابته للتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 3، سنة 2002، ص 86.

[4]- دساتير الجزائر، ناصر لباد، الطبعة 1 سنة 2008.

[5]- المادة 274 من الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل بموجب القانون رقم 03/90 المؤرخ في 1990/08/18، ج ر عدد 36 ص 1149.

[6]- Fawzia Benbadis,lasaisine du juge administrative, O.P.U, Alger1985,p50.

لكن هذا التعريف الذي يرتكز على المعيار العضوي، لتعريف القرارات الإدارية غيركاف نظرا للتغيرالذي أدخل على المعيار العضوي لاستعمال المعيار المادي، لاسيما المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله، والتي تنص على أنه :"يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.....".

لم نعثر من خلال النصوص التشريعية المختلفة على تعريف جامع مانع للقرارات الإدارية، وإنما اكتفت بعض التشريعات المتناثرة في مختلف القوانين إلى الإشارة إلى القرارات الإدارية فقط دون إعطائها أي تعريف يذكر، ومن أمثلة ذلك ما أشارت إليه نصوص وقوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة منها:

- المادة 30 من الأمر 133/66 المؤرخ في 12 صفر 1386هـ الموافق لـ 2 من يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على أنه:

"... تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهنة الموظف ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم وذلك بعد اكتسائها بالتأشيرات القانونية".

- وأشارت المواد 49-50-51 من المرسوم 59/85 المؤرخ في الفاتح من رجب 1405 هـ الموافق لـ23 من مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، حيث نصت المادة 49 منه على أنه"... يخضع القرار أو المقرر المتضمن التثبيت لتأشيرة أجهزة الرقابة القانونية..." وكذلك المادة 50:"... تدرج في ملفات المعني مقررات العقوبات التأديبية ...." كما أشارت المادة 51 على أنه "تنشر جميع المقررات التي تتضمن تثبيت الموظفين وترقيتهم، وحركة انتقالهم، وإنهاء مهامهم حسب الشروط التي تحددها القوانين الأساسية الخاصة وتبلغ لهم في جميع الحالات"[1].

ونصت المادة 96 من الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006 إلى أنه "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوظيفته الإدارية وتنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيينهم وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية"[2].

---

[1]- المرسوم رقم59/85 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.عدد 13 المؤرخة في 24 مارس سنة 1985.

[2]- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.عدد 46 المؤرخة في 16 يوليو سنة 2006.

وقد تناول أيضا قانون العقوبات في المادة 459 التي تنص على أنه:"يعاقب بغرامة من 30-100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية، إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

و كذلك المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر 1429 هـــ الموافق لـــ25 من فبراير سنة 2008م، التي تنص على أنه "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

1- دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير المركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية...."

- ونصت أيضا المادة 901 فقرة 1 على أنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

- ومما سبق ذكره فإن النصوص المبثوثة في فروع النظام القانوني الجزائري التي أشارت إلى القرارات الإدارية لم تتعرض إلى تعريفها ولا إلى تحديد مفهومها، لذلك فان مهمة تعريف القرارات الإدارية تركتها النصوص القانونية للقضاء والفقه.

2- تعريف التنظيم من خلال الاجتهاد القضائي:

لقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائز قانونا، وكان الباعث عليه انتقاء مصلحة عامة"[1].

وأخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا التعريف واستقرت عليه منذ نشأتها سنة[2]1955.

---

[1]- عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري- دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقه في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية 1991، ص 452.

[2]- د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، سنة 2011، ص 10.

ومما يؤخذ على تعريف محكمة القضاء الإداري المصرية الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري، لكنه تعدى ذلك إلى التعرض لشروط صحة وإمكانية التنفيذ، مع أن القرار الإداري يعتبر موجودا قانونا ولو شابه عيب يجعله مستحقا للإلغاء، وإن كان تنفيذه غير ممكن[1].

كما أن التعريف المذكور استعمل كلمة "الإفصاح عن الإرادة" حيث إن القرار الإداري قد يكون ضمنيا بسكوت الإدارة وامتناعها عن إعلان رأيها صراحة في حالات معينة، وهذا الأخير لا يمكن وصفه بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها[2].

لم نعثر على تعريف جامع مانع للتنظيم في حدود علمنا وما أطلعنا عنه للقضاء الجزائري.

ومادمنا لم نعثر على تعريف جامع مانع للقرارات الإدارية في اجتهادات القضاء الجزائري، فنرقب ذلك من خلال الفقه.

3- تعريف التنظيم من خلال الفقه.

للفقه الإداري محاولات عديدة من أجل تعريف القرار الإداري ونوجز هذه التعريفات فيما يلي:

1- محمد فؤاد مهنا: الذي عرف القرار الإداري بأنه "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".[3]

2- هوريو يعرفه بأنه:"تصريح وحيد الطرف عن إرادة صادرة عن السلطة الإدارية المختصة بصيغة النفاذ، وبقصد إحداث أثر قانوني"[4].

3- ريفيرو Jean Rivero يعرفه بأنه: "القرار التنفيذي هو العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطتها بصفة انفرادية لتغيير أوضاع قانونية"[5].

4- عبد الحميد جبار: يعرفه بأنه: "القرار الإداري عمل انفرادي ذو صبغة قانونية يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم..."[6].

1- د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 724.

2- د. شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 11.

3- د. محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 724.

4- موريس هوريو ذكره زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، طبعة الرياض دمشق 1979، ص 511.

5- J Rivero, Droitadministratif,9eme éd , Dalloz , Paris ,1980 , p94

6- عبد الحميد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد رقم 5، العدد رقم 1، 1995، ص 11

5- ناصر لباد: يعرف القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني صادر بصفة انفرادية عن سلطة إدارية الهدف منه إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات"[1].

6- نعيمة عميمر:عرفته بأنه"التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة"[2].

7- كما عرفه الفقيه أيون روجي بأنه: "كل عمل إداري بقصد تعديل الأوضاع الفقهية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة"[3].

لعل ما يعاب على هذا التعريف أنه لم يميز بين العمل القانوني الانفرادي الصادر عن السلطة الإدارية، والعقد الإداري باعتباره عمل إداري رضائي اتفاقي بين الطرفين أو أكثر بناء مع إنشاء إرادتين متفقتين أو مختلفتين، لإنشاء وإحداث أثر قانوني معين[4].

8- عرف الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي القرار الإداري بأنه:"عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد تعديل في المراكز القانونية القائمة، إما في الحقوق أو اللالتزامات"[5].

9- وعرفه أيضا الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه:"تصرف قانوني من جانب واحد يصدر عن جهة إدارية إذا تصرفت كسلطة عامة"[6]

10- عرفه الفقه الفرنسي بأنه:"كل عمل إداري يصدر عن جهة الإدارة، بالإدارة المنفردة لهدف تعديل أو رفض تعديل الحقوق أو اللالتزامات القائمة، أي أنه عمل قانوني صادر عن جهة إدارية دون توقف على إرادة المخاطبين بأحكامه بهدف إحداث أثر قانوني معين"[7].

11- وقد عرفه بونار بأنه: "كل عمل إنفرادي يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة"[8].

---

[1]- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، لباد – سطيف 2008، ص 246.

[2]- د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص10.

[3]- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، منشأة المعارف الإسكندرية، ط 2 سنة 1967، المجلد 2، ص 1004.

[4]- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2008، ص 90.

[5]- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية 1979، ص 300.

[6]- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء في المنصورة، سنة 1984، ص 212.

[7]- G.Lebreton , droit administratif général ,2e éd ,dalloz ,2000 ,p 169 ; voir aussi M.Waline , précis de droit administratif , Montchrestien, 1969 ,p 316

[8]- د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 91.

ما يعاب على هذا التعريف، أنه فصل عنصرا هاما في تعريف القرار الإداري، وهو صدوره عن سلطة عامة، وبذلك يتميز عن غيره من القرارات والتصرفات غير الإدارية، لكون القرار الإداري عمل انفرادي صادر عن سلطة إدارية المنفردة الملزمة، وهذا ما يميزه عن العقد الإداري الذي تتوافق فيه إرادة الإدارة مع إرادة الطرف الثاني، وحتى يمكن تميزه عن القرارات السياسية والقرارات القضائية.

الفرع الثاني: أنواع التنظيم وخصائصه

إن تعريف التنظيم سواء بالمعيار العضوي أو المادي "هو التشريعات الفرعية أو الثانوية" التي تصدر عن السلطة التنفيذية عن طريق المراسيم أو التنظيمات المستقلة في مسائل معينه، أو عن طريق التفويض من السلطة الأصلية– البرلمان- أو عن طريق تنفيذ القوانين العادية الصادرة من البرلمان[1].

إن السلطة التنظيمية هي التي تصدر التنظيمات المستقلة، وهذه الأخيرة يجب أن تتوفر على صفة العموم والتجريد مثل القاعدة القانونية، وهذه الصفة مستمدة من الدستور، وبذلك تختلف عن الأعمال التنفيذية، كما أن القاعدة التنظيمية يجب أن ترتب آثارا قانونية، فتحدث مراكز قانونية أو تلغيها أو تعدلها. فماهي أنواع التنظيمات ؟ وماهي خصائصها ؟

أولا-أنواع التنظيم:

إن التنظيمات تصدر عن السلطة التنفيدية، وهي تقوم بالوظيفة الإدارية، وتتخذ الدولة عددا كبيرا من التنظيمات، تتناول بها المواضيع الإدارية المتعلقة بالتنظيم، في المسائل المتعلقة بتدخل الدولة في مختلف النشاطات سواء المتعلق منها بسير المرافق العامة، أو مجال الاقتصاد، أو مراقبة الحريات العامة. فالتنظيمات تختلف من الناحية الشكلية عن القانون وتتفق معه من حيث الموضوع وتخضع للرقابة القضائية كسائر أعمال الإدارة.

فالتنظيمات هي: التشريعات الفرعية أو الثانوية أو الحكومية، التي تصدر عن السلطة التنفيذية عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو عن طريق التفويض من السلطة الأصلية - السلطة التشريعية - أو عن طريق تنفيذ القوانين العادية الصادرة من السلطة التشريعية.

[1]- د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص10.
- د. بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا، دراسة مقارنة مطبوعات جامعة الكويت سنة 1990، ص16.

التنظيمات "اللائحة التنظيمية" يجب أن تتوفر على صفة العمومية، مثلها مثل القاعدة القانونية، وهذه الصفة مستمدة من الدستور، وبذلك تختلف عن الأعمال التنفيذية. كما أن القاعدة التنظيمية يجب أن ترتب آثارا قانونية كإحداث مراكز قانونية أو إلغائها أو تعديلها.

وتتخذ السلطة التنظيمية كافة التنظيمات التي يجب التمييز بينها والأنواع المختلفة لتصرفات الإدارة من قرارات إلى تعليمات داخلية من أجل تنظيم المرافق "تعليمات مرفقية"، وكذلك "اللوائح التفسيرية التي لا ترقى إلى درجة" اللوائح التنفيذية.

وعلى هذا الأساس فإن المنشور الداخلي لا يحتاج إلى تنظيم خاص ينظمه بحكم أنه يصدر عن السلطة الرئاسية تجاه المرؤوس من أجل التنفيذ مباشرة.

عكس "اللائحة التفسيرية" التي تصدر عن السلطة التنفيذية استنادا إلى القانون، وتصدر هذه اللوائح دون تمتع من يصدرها بالسلطة الرئاسية المستقلة، فهو يصدر أعمالا تنظيمية تفسيرية دون أن ترقى إلى لوائح تنظيمية مستقلة، وبذلك نكون أمام سلطة إدارية في الأولى وأمام سلطة تنظية في الثانية.[1]

مما سبق ذكره يجب أن نحدد مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة تمييزا لها عن الأعمال الإدارية والأعمال التنفيذية والأعمال التفسيرية، ونخلص إلى أن السلطة التنظيمية المستقلة هي تلك المتميزة عن السلطة التشريعية والتنفيذية من حيث الشكل والموضوع كسلطة ثالثة تسمى السلطة التنظيمية[2].

تختلف التنظيمات "اللوائح" عن القوانين من الناحية الشكلية، وتتفق مع القوانين من الناحية الموضوعية، فالتنظيمات تتخذ أشكالا مختلفة، لكل نوع منها شروط خاصة، والأنواع السائدة هي: التنظيمات المستقلة، والتنظيمات التنفيذية، وتنظيمات الضرورة، والتنظيمات التفويضية.

1- التنظيمات المستقلة "اللوائح المستقلة": هي التي يصدرها رئيس الجمهورية وحده دون سواه، واستنادا إلى الدستور مباشرة، فهذا النوع من التنظيمات لا يخضع للقانون، وتستمد استقلاليتها من المادة 53-152-115-125-143 من دساتير الجزائر المتعاقبة 63-76-89-96 وتعديل 2016[3].

---

[1]- د. بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا - دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، 1990، ص 16.

[2]-د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية العدد الأول، سنة 2008، ص 11.

[3]- الأمر 65 رقم 182/65 المؤرخ في 10 يوليو سنة 1965 .

- ومرسوم رئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 المتضمن أرضية الوفاق الوطني.ج.ر عدد6 المؤرخة في 31 يناير سنة 1994.

وهي تلك التنظيمات التي تضع قواعد عامة ومجردة، تسري على كل الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروطها دون تحديد مسبق للأشخاص الذين تحكمهم تلك القواعد بأسمائهم وذواتهم، أوتنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها.

تتميز التنظيمات المستقلة بخاصية الثبات النسبي، إلى جانب خاصية العموم والتجريد، فهي لا يستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على شخص معين بذاته، بل يتجدد تطبيقها كلما توفرت شروطها.[1] وتكمن أهمية التنظيمات المستقلة في مساندة القانون وتكميله، وتنظيم الحياة العامة بإيجاد الظروف المواتية لتفسيره وتطبيقه.

ومجال التنظيمات واسع وشامل لكل المجالات غير المخصصة للقانون، وهي موازية لمجال التشريع. ويستند رئيس الجمهورية في اتخاذ التنظيمات المستقلة إلى الدستور مباشرة، وهي اختصاص أصيل له دون سواه، وليس له الحق تفويض هذه السلطة لغيره.

ونخلص إلى أن دستوري 89 و96 قد ميزا بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهو مجال لا يشاركه فيه الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا"، وينطوي اختصاص هذا الأخير على اتخاذ التنظيمات التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات[2].

2- التنظيمات التنفيذية"اللوائح التنفيذية":

إن حق إصدار التنظيمات التنفيذية حق مكفول بالدستور لرئيس الجمهورية والوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" حيث نصت دساتير الجزائر على ذلك صراحة [3]، كما أن السلطة التنظيمية لا تقوم بتنفيذ كل قانون على حدة إنما تقوم بالترتيبات اللازمة لتنفيذ كل القوانين.

والأصل الواجب في تنفيذ القوانين أن السلطة التنظيمية تتقيد بحدود القوانين التي تنفذها دون أن تتعداها أو تزيد أو تنقص أو توقف نفاذها كليا أو جزئيا.

ويرى بعض الفقه، أنه يمكن للسلطة التنظيمية أن تضيف في التنظيمات التنفيذية قاعدة لا تتعارض مع أحكام القوانين المنفذة، بل تتفق مع أحكام وروح القانون، وتتماشى تماما مع الغرض الذي سن من أجله القانون وتحقق الهدف المنشود من ذلك القانون[4].

ومن المسلم به القول فإن إصدار التنظيمات التنفيذية اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية مسلم به في جميع المواثيق والدساتير الجزائرية، إذ يتمتع رئيس الجمهورية والوزير الأول

---

[1]- د. عمار عوابدي، القانون الإداري ج2 المرجع السابق . ص142.

[2]- المادتان 116 من دستور89 والمادة 125 من دستور96.

[3]- المواد 52 من دستور63، والمادة 152 من دستور76، والمادة 2/116 من دستور89، والمادة 2/125 من دساتير 96.

[4]- د. محمد كامل ليلة- مبادئ القانون الإداري، ج-1، قدمة القانون الإداري، دار النهضة العربية بيروت لبنان، الطبعة الأولى سنة 1968_1969 ص 116.

"رئيس الحكومة سابقا" بالسلطة التنفيذية ومن أجل ممارسة هذه السلطة "السلطة التنفيذية" يستعملان التنظيمات التنفيذية أي "السلطة التنظيمية" ويقصد بهذه الأخيرة تنظيم وتفصيل كل ما وضعه المشرع، وعليه فإن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول هي تنظيمية عامة في كل المجالات، وعلى مستوى الإقليم الوطني، ومن أمثلة ذلك قرارات الضبط الإداري، أما الوزراء فلا يملكون السلطة التنظيمية إلا على مستوى وزاراتهم فقط. وكذا الولاة ورؤساء البلديات لهم سلطة تنظيمية عامة على مستوى حدود أقاليم ولاياتهم وبلدياتهم فقط.

كما لرؤساء المؤسسات العمومية الإدارية، والسلطات الإدارية المستقلة صلاحية سلطة تنظمية خاصة في مؤسساتهم.

إذن السلطة التنظيمية هي تلك القرارات الإدارية التي تحدث آثارا قانونية تنشئ أو تعدل أو تلغى مراكز قانونية في المجتمع.

ونخلص إلى أنه من المسلم به أن "مبدأ سيادة الأمة كان من ثمار الثورة الفرنسية التي استطاعت أن تنقل "نهج الديمقراطية" من الفلسفة النظرية إلى القانون الأساسي"الدستور" وكان ذلك عن طريق "إعلان حقوق الإنسان" الذي تناولته الدساتير الفرنسية، ثم انتشر إلى باقي دول العالم.

وبما أن السيادة ملك الأمة التي هي مصدر لجميع السلطات، والهيئة المعبرة عن ذلك هي البرلمان الذي يعد أول الهيئات وأعلاها[1].

وما دام البرلمان هو الذي يعبر عن إرادة الأمة بالقانون فإنه كان يسمو على التنظيم، وكذلك يسمو عمل البرلمان على عمل السلطة التنفيذية. ونتيجة لذلك فإن التنظيم يخضع للقانون ويتقيد به ويسير في نطاقه.

وسمو القانون عن اللائحة كان ثمرة لتقرير مبدأ سيادة الأمة، وكذا سيادة مبدأ الفصل بين السلطات وكان عمل البرلمان التشريع "أي سن القوانين" وحده دون أن يشاركه في ذلك أحد، وتقوم الحكومة بالوظيفة التنفيذية والإدارية[2].

غير أن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، قد لا يحقق المنفعة العمومية المتوخاة منه بل قد يعرقل التطور المنشود، بسبب الانفصال التام بين السلطات الذي قد يؤدي إلى التصادم العلني أو الخفي بدل التعاون فيما بينها، وذلك من أجل احتلال مراكز القوة.

لعل الفصل المطلق الذي أريد به الخير قد يكون أثره عكس ذلك. نتيجة تكشف عيوب هذا المبدأ عند التطبيق، وقد أدرك القائمون على ذلك في فرنسا فراحوا إلى إيجاد نوع من

---

[1]- د. محمد كامل ليلة- النظم السياسية، بدون دار النشر، طبعة 1967، ص 679 وما بعدها.

[2]- د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 12.

- المادة 4/85 والمادة 2/125 من دستور96.

التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[1]، وبهذا الأسلوب أصبح مبدأ الفصل بين السلطات فصلا نسبيا، تستطيع كل سلطة أداء وظيفتها.

وقد نص الدستور الفرنسي الصادر سنة 1814 على تنفيذ القوانين خاصة في وقت الأزمة عندما يتعرض أمن الدولة إلى الخطر، مما وسع في فكرة اللائحة التنفيذية - إلى جانب تنفيذ القوانين- حالة الضرورة.

3- تنظيمات الضرورة "لوائح الضرورة":

تتخذ السلطة التنفيذية هذا النوع من التنظيمات في الظروف الاستثنائية لمواجهة حالات معينة ناتجة عن تلك الظروف، وبحكم ارتباط هذا النوع من التنظيمات بالحالات الاستثنائية، فإنها تختلف عن التنظيمات العادية من حيث موضوعها، وتتسع سلطة الحكومة في ظل هذه الظروف لمواجهة الواقع الجديد بما يناسبه من قواعد قانونية، قد تتضمن أحكاما تخالف الدستور أو القوانين المعمول بها، أو تفسر قانونا، أو تتناول المسائل المخصصة للقانون، كل ذلك مبرر بحكم الظروف الاستثنائية[2].

إن الحكومة ملزمة بالحفاظ على النظام العام، ولابد من سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، حين تتعرض البلاد للخطر، فتصبح القواعد القانونية العادية غير كافية لمعالجة الظروف الاستثنائية، مما يجبرها أن تبحث على قواعد قانونية جديدة، تتخذها في شكل تنظيمات الضرورة التي أوجبتها الظروف الاستثنائية عندما يحدق الخطر بالبلد[3]. لقد عرفت الجزائر الكثير من حالات الظروف الاستثنائية الناجمة عن الأزمات التي عرفتها البلاد، منها الحالة الاستثنائية سنة 62 غداة استقلال الجزائر عن الاحتلال الفرنسي، والظروف الاستثنائية سنة 63 الناجمة عن التوتر الذي عرفته الحدود الجزائرية المغربية، والأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر سنة 65 التي نتج عنها تدخل مؤسسة الجيش لوضع الحد للأزمة، وكذا الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد سنة 92 من جراء الاضطرابات السياسية التي ازدادت تفاقما عند اقتران استقالة رئيس الجمهورية من منصبه، وإقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني في نفس الوقت، ليستنجد من جديد بمؤسسة الجيش من أجل حفظ الأمن والنظام العام في البلاد[4].

---

[1]- د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، ج1، المرجع السابق، ص 116.

[2]- د. فؤاد مهنة، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق، ص762.

[3]- دي لوبادير، المطول في القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، سنة 1967، ص235.

[4]- القانون رقم23/91 المؤرخ في91/12/6 المتعلق بمشاركة الجيش من أجل حفظ النظام العام في الحالات الاستثنائية، ج.ر.عدد63 المؤرخة في91/12/7.

- د. بكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائرمنذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني، د. م ج. طبعة 2 سنة 2005.

وباستقراء الظروف الاستثنائية التي مرت بها الجزائر، نتوصل إلى نتيجة مؤداها أن الفترة الاستثنائية عرفت هيئتان الأولى مؤقتة تولت مهام الساطة العامة بعد الاستقلال مباشرة مستندة في ذلك على اتفاقية إفيان سنة 62.

أما الهيئة الثانية فقد غيبت فيها المؤسسات الدستورية - عن طريق تركيز السلطة العامة في شخص الرئيس باستغلال المادة 59 من دستور63، وكذا دمج السلطات وتركيزها في يد هيئة واحدة تسمى مجلس الثورة بعد انقلاب 65 الذي أمسك بكافة الصلاحيات في ظل الشرعية الثورية[1].

كما عرفت المرحلة الاستثنائية 92 إلى 96 هيئات جديدة لاستدراك الانزلاقات السياسية الناجمة عن توقيف المسار الانتخابي وحل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية.

ونكتفي هنا بالنسبة للظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة بهذا القدر، على أن نستوفي دراستها في الباب الثاني عند دراستنا للحالات الاستثنائية في الجزائر.

4- التنظيمات التفويضية "اللوائح التفويضية":

تصدر التنظيمات التفويضية عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص الأصلي، ظهر هذا النوع من التنظيمات عقب الحرب العالمية الأولى في معظم بلاد أوروبا وعلى رأسها فرنسا[2].

أما المؤسس الدستوري في الجزائر فقد أجاز للسلطة التنفيذية اتخاذ تنظيمات تفويضية والتي هي في الأصل من الاختصاص الموضوعي للمشرع، حيث نصت المادة 58 من دستور 63 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ أجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر". ولم تنص باقي الدساتير على مثيلتها.

وواضح أن دستور63 في نص المادة المذكورة أحاط التفويض بجملة من الشروط والضمانات جعلت مجال التفويض ضيقا جدا، فهي توجب الإذن من المجلس الوطني، وأن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن يتخذ في مجلس الوزراء، ويعرض على المجلس الوطني للمصادقة عليه في أجل ثلاثة أشهر، وحري بالمشرع أن يبين موضوعات التنظيمات محل التفويض حتى تتقيد السلطة التنفيذية بقانون التفويض.

---

[1]- د. منصور مولود، محاضرات في القانون الدستوري، سنة 2012، ص185.

[2]- المادة 13 من دستور فرنسا لسنة 1946 نصت على أنه"يصوت البرلمان وحده على القانون وأنه لايملك أن يفوض في هذا المجال" ورغم صراحة المادة مازال الأخذ باللوائح التفويضية في فرنسا تقليدا معمولا به حتى بعد نفاذ الدستور.

قد انبرى الفقه لبيان الطبيعة القانونية للتنظيمات التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية، أهي قرارات إدارية؟ وإذا كانت كذلك فكيف يمكن لها أن تعدل أو تلغي القوانين؟ أم أنها أعمال تشريعية؟ وإن هي كذلك فكيف يمكن للسلطة التشريعية تفويض العمل التشريعي للسلطة التنفيذية؟

إن وجهة نظر الأولى قررت بأن التنظيمات التفويضية لا تعدو أن تكون قرارات إدارية، ومع ذلك يمكنها أن تعدل وتلغي القوانين الصادرة عن المشرع بقوة قانون التفويض الذي أوجدها، لكنها من الناحية الشكلية تعتبر تنظيمات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، بخلاف القوانين العادية[1].

أما وجهة النظر الثانية فهي تعطي للتنظيمات التفويضية الصفة التشريعية، فهي أعمال تشريعية بقوة القانون، وبالتالي يمكنها أن تعدل أو تلغي القوانين، وتباشر السلطة التنفيذية التشريع بناء على قانون التفريض نفسه[2]، والأساس القانوني لهذا النوع من التنظيمات إذا لم ينص عليها الدستور فهو العرف الدستوري[3]. وقد نص دستور 63 في المادة 58 على إمكانية تفويض السلطة التنفيدية من أجل إصدار أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة البرلمان في أجل محدد بثلاثة أشهر، إن شاء صادق عليها وإن شاء رفضها. لم يكن لهذا النص مقابل في باقي دساتير الجزائر المتعاقبة.

5- تنظيمات الضبط الإداري"لوائح البوليس":

إن حفظ النظام العام والسكينة العامة والصحة والأمن من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، يتطلب اتخاذ تنظيمات من أجل تنظيم مرافق عامة أو تنفيذ قوانين، وهي بطبيعتها تفرض قيودا على الحريات الفردية، كما أنها تتضمن عقوبات لمن يخالفها، مثل مراقبة المواد الغذائية، وتنظيم المرور في الطرقات، والمحافظة على البيئة، ومنع المواد المضرة بالصحة، والتصدي لكل ما يعكر صفو السكينة العامة أي ما يقلق راحة السكان.

وقد جرت العادة أن تتخذ تنظيمات الضبط الإداري في شكل مراسيم أو في صورة قرارات في مجلس الوزراء أو من بعض الوزراء في شكل قرار مشترك، أو من وزراء منفردين، أو من مديري المؤسسات العامة، أو من الولاة، أو من رؤساء البلديات.

[1]- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، الموجع السابق، ص 764.
[2]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الورجع السابق، ص521.
[3]- د. سليمان محمد الطماوي، نفس الموجع، ص523.

إن دساتير الجزائر المتعاقبة نصت على أنه لا يجوز المساس بالحقوق والحريات العامة إلا وفقا لأحكام القانون[1]، غير أن ذلك لا يمنع السلطة التنفيذية من اتخاذ تنظيمات الضبط الإداري وإن لم يرد في ذلك نص دستوري صريح، فلرئيس الجمهورية حق فرض قيود على حرية الأشخاص بموجب لوائح الضبط الإداري التي يتخذها لتحقيق ذات الغرض وهو الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

إذا كانت دساتير الجزائر قد أجمعت على أنه لا يجوز المساس بالحقوق والحريات العامة إلا وفقا للقانون، فهذا لا يؤثر على حق السلطة التنفيذية في اتخاذ تنظيمات الضبط الإداري، لأن هذا الحق تقرر ضمنيا في نصوص الدساتير المتعاقبة[2].

لكن سلطة الضبط الإداري المخولة للسلطة التنفيذية الاستثنائية، لا يجوز لها استعمالها إلا في حدود التي رسمها لها الدستور.

ثانيا-خصائص القواعد التنظيمية:

سبق أن عرفنا التنظيم بأنه عبارة عن قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية تضع بموجبها قواعد عامة ومجردة، لتنفيذ أحكام القانون أو إتماما لأحكامه، فتنشئ مراكز قانونية أو تعدلها أو تلغيها. ومن خلال هذا التعريف يمكن استخلاص خصائص القواعد التنظيمية.

1- القاعدة التنظيمية قاعدة عامة ومجردة:

قواعد التنظيم توجه إلى الأشخاص بصيغة العموم ولذلك يتجدد العمل بهذه القواعد كلما توفرت الشروط اللازمة لانطباقها، ولكن ليس هذا معناه عدم قابليتها للتعديل أو الإلغاء، ويستمر العمل بها إلى حين تعديلها أو إلغائها بإحدى الطرق القانونية.

وقواعد النصوص التنظيمية العامة قد تنطبق على جميع الأفراد، كما أنها يمكن أن تنطبق على فئة منهم، وهذا ما يميز القرار التنظيمي على القرار الفردي باتصافه بالعموم والتجريد، فهو لا يستنفذ غرضه لمجرد تطبيقه على حالة معينة أو شخص بعينه، بل يستمر تطبيقه على حالات معينة وأشخاص معينين كلما توفرت شروطه المعدة لتطبيقه.

والنص التنظيمي لا تزول عنه هذه الصفة ولو لم يطبق في الواقع، وحتى وإن كان محددا بزمن معين، ما دام أنه موجه إلى فئة من الأشخاص ليسو محددين بذواتهم[3].

---

[1]- انظر المادة 10 من دستور 63، والمادة 71 من دستور76. والمواد 31 إلى 45 من دستور89.
كما نصت المواد 32 إلى 54 من دستور 96 .

[2]- انظر المواد 53 من دستور63، والمادة 10/111 من دستور76، والمادة 116 من دستور 89، والمادة 125 من دستور96.

[3]- أ. بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 06-07، ص 14.

ونعني بخاصية التجريد كافة أفراد المجتمع السياسي، دون استثناء أو تمييز من حيث السن والجنس واللون والعرق والدين، وتنطبق على كل واقعة تتوفر على الشروط المنصوص عليها[1].

2- **القواعد التنظيمية المستقلة تتميز بالثبات النسبي**: مثل القانون، لأنها لا تستنفذ مضمومنها بمجرد تطبيقها على حالة معينة، بل تظل قابلة للتطبيق على كل الحالات التي تتوفر على شروط تطبيقها آنيا ومستقبلا.

تظل القواعد التنظيمية سارية المفعول وتنطبق على جميع الحالات التي تظهر حالا ومستقبلا ما دامت لم يعتريها التعديل أو الإلغاء من طرف السلطة العامة المختصة.

3- **القواعد التنظيمية تكون صالحة للتطبيق بذاتها**: دون الحاجة إلى إسنادها بقرارآخر مثل قرار العزل من الوظيفة. فإذا كان القرار غير قابل للتطبيق في ذاته لابد من إسناده بقرار آخر ينقله من التجريد إلى التطبيق والتجسيد في الواقع. كقرار متابعة النائب عند إخلاله بواجباته النيابية يحتاج إلى قرار من المجلس يرفع عنه الحصانة النيابية لمتابعته عن الجرم الذي اقترفه.

4-**القواعد التنظيمات تخاطب الجميع**: مثلها مثل القانون، ويحتج بها على كل المخاطبين بها على حد سواء. وتأسيسا على ما سبق فإن التنظيمات التي تخاطب أشخاصا معينين بذواتهم كقرارات التعيين في وظيفة، أو قرارات تنظيم نشاط مرفق عام معين تعتبر تنظيمات تطبيقية حسب كل حالة.

5- **القواعد التنظيمية المتصفة بالتنظيم**: والتي تصدر عن جهة إدارية مختصة، لها صفة التنظيم بغض النظر عن الجهة التي أصدرتها، المهم أن تصدر عن السلطة التنظيمية، سواء كان مصدرها رئيس المجمهورية أو أية سلطة إدارية أخرى خول لها القانون ذلك.

والنصوص التنظيمية تعتبر تشريعا ثانويا يقوم إلى جانب التشريع العادي، لكن الأول تتخذه السلطة التنفيذية.

استكمالا لعناصر البحث لابد من معرفة مجالي القانون والتنظيم، ومعايير التمييز بينهما. في المبحث الثاني.

---

[1] - د. ثروت بدوي، تدرج القرار الإداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، سنة 1973 القاهرة، ص 76.

المبحث الثاني- معايير التمييز بين مجالي القانون والتنظيم

يعتبر التشريع الأداة الفعالة لتنظيم شؤون الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، فالتشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية تعتبر"قانونا"، أما التي تصدر عن السلطة التنفيذية تسمى تنظيما أو "لائحة".

ويحتل التشريع بنوعيه الصدارة في نطاق الدستور، وظل هذا المجال يتطور في إطار الضوابط الدستورية الداخلية منها أو الخارجية، كتنظيم السلطات أو من خلال المبادئ العامة المتمثلة في السيادة، والفصل بين السلطات، والمسؤولية.

لقد أفرزت الثورة الفرنسية هيئة تشريعية أوكلت إليها مهمة سن القوانين التي تنبثق عن الشعب، وتعبر عن إرادته تسمى "البرلمان".

كما انبثقت عن الطرق التي تعيشها الدولة الحديثة هيئة تمارس وظيفة التنفيذ، لتحقيق تطلعات الشعب وهي الحكومة[1].

وتعمل الدولة الحديثة بمقتضى الهيئتين التشريعية والتنفيذية، لدعم كيانها، والارتقاء بأوضاعها، في مختلف الميادين أي تحقيق مآرب الشعب، لتصل به إلى الرفاهية، تلك غاية الدولة من مختلف نشاط هيئاتها، غير أن الصراع المعلن تارة والخفي تارة أخرى، بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية حول تركيب إدارة الدولة، ساهم في ايجاد وسائل جديدة للحفاظ على التوازن الواجب بين الهيئتين - التنفيذية والتشريعية- وما انتقال بعض الاختصاصات من هيئة إلى أخرى إلا نتيجة فرضها التطور الحاصل في واقع الهيئتين، الذي أدى إلى إيجاد مجالين متنوعين هما مجال القانون، ومجال التنظيم.

كذلك قامت دساتير الدولة المعاصرة بتوزيع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحديد مجالي القانون والتنظيم.

لذلك يسلط الضوء على مجال القانوني والتنظيم في المطلب الأول، ويعلاج الثاني التمييز بين مجالي القانون والتنظيم ومعاييرهما.

المطلب الأول- مجالي القانون والتنظيم

سبق لنا وأن عرفنا القانون بأنه "التعبير عن الإرادة العامة"[2]. فسمي قانون كل ما يصدر عن السلطة التشريعية دون سواها، وهو المهيمن على الحياة الدستورية من الناحية الرسمية، إلى غاية منتصف القرن العشرين، لذلك فإن سن القوانين يمتلكها من يحتكر السيادة وهو الشعب

---

[1]- أ. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، ابن النديم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى- بيروت، سنة 2009، ص 359.

[2]- د. يوسف حاشي، نفس المرجع، ص 368.

مباشرة، أو صاحب النيابة وهو البرلمان الذي يقود الدولة، وبما أن الأمة هي صاحبة السيادة الأصلية، فهو يستطيع سن ما يشاء من القوانين، ولا يملك غيره ذلك، ولا يمكن أن ينحصر عملها في نطاق معين، بل في ظل النظام الديمقراطي يبقي المجال مفتوحا كله أمام القانون، حيث تسود إرادة الأمة، وليس هناك نطاق يتطابق مع مجال القانون.

إن القانون يتميز عن التنظيم بالشكلية اللازمة وبالمصدر، وذلك بالالتزام بكافة الإجراءات من الصياغة إلى الإصدار، وهو أصلا يتخذ من السلطة التشريعية في الدولة[1]. فالقانون عمل العضو التشريعي، بخلاف التنظيم فهو من عمل العضو التنفيذي. والمشرع له مطلق الحرية أن يتناول بالقانون جميع التفصيلات والجزئيات بحيث لا يترك شيئا مهما للتنظيم، كما أنه يمكن أن يتناول المبادئ الأساسية لكل موضوع يعالجه بقانون، وللتنظيم أن يتولى تنظيم المسائل الفرعية والجزئيات اللازمة لتنفيذ القانون.[2]

غير أن الضرورة دعت إلى إعادة النظر في مفهوم القانون بنظرة جديدة مخالفة لنطاقه الأول أفضت إلى تخصيص نطاقه وتحديد مجاله وإطلاق مجال التنظيم فما هو مجالي القانون والتنظيم ؟ ويقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين يخصص الأول لمجال القانون، والثاني للتنظيم.

الفرع الأول: مجال القانون

سبق وأن استعرضنا رأي فريق من الفقه التقليدي والذي ذهب إلى ضرورة تحديد مجالي القانون والتنظيم، عملا بمبدأ الفصل بين السلطات، حتى لا يطغى أحد المجالين على الآخر، ولجأوا في ذلك إلى معيار الحقوق والحريات العامة كحد فاصل بين المجالين، فلا يشرع في موضوع الحريات العامة إلا بقانون يصدر عن البرلمان ويبقى للتنظيم مجال تنفيذ القانون، أو تنظيم مرفق عمومي، فلا يتعلق هذا الأمر بالأفراد وحقوقهم وحرياتهم[3].

ويرى فريق آخر أن مجال القانون لا حدود له، ويرأس هذا الفريق "كاريه دي مالبيروج"، ويتناول كل الموضوعات[4]. غير أن الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة قلب الأوضاع رأسا على عقب فأصبح مجال القانون مجالا محدودا ومحصورا، بينما مجال التنظيم صار غير محدود وعام فقد نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي سنة 1958 على أنه "جميع

---

[1]- د .محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 288 وما بعدها.

[2]- د. محمد كامل ليلة، نفس المرجع، ص 289.

[3]- د. فوري أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3 السلطات الثلاثة، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2008، ص 79.

[4]- د. سليمان محمد الطماوى، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية، مطعة جامعة عين شمس، ط 5، ص 180.

الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية"[1]. فماهو مجال القانون المخصص للسلطة التشريعية؟ ذلك ما نجيب عليه فيما يلي:

أولا- مجال القانون المخصص للسلطة التشريعية "البرلمان":

إن النظرية التقليدية جعلت مجال القانون مفتوحا، وحجزته للبرلمان فقط، يشرع بقوانين دون قيد ولاشرط، لكن المؤسس الدستوري أوجد آليات للتشريع بقوانين، حصر من خلالها مجال القانون، وبذلك تراجع دور المشرع، وكاد القانون أن يفقد قوته تجاه التنظيم في ظل التجديد الذي جاء به دستور1958 الفرنسي. ونتناول ذلك في النقاط التالية:

1- مجال القانون المفتوح والمحجوز للبرلمان فقط: وهو المجال المقصور على البرلمان دون سواه.

أ- **مجال القانون المفتوح:**

إن صدور القانون عن السلطة التشريعية، بصفته تعبير عن إرادة الأمة، لا يمكن أن ينحصر في مجال معين، ودائرة محدودة، بل المشرع يمكنه أن يتناول أي موضوع كان بدون استثناء، فالمجال مفتوح أمام القانون في ظل النظام الديمقراطي الذي تسود فيه إرادة الأمة، ويكون البرلمان هو صاحب السيادة والريادة بل قائد الدولة[2].

وبالأحرى فإن المشرع يمكنه أن يتدخل حتى خارج المجال المحجوز له دستوريا، عندما يقدر بأنه من واجبه سن القانون في أية مسألة من المسائل دون قيد أو شرط.

فأين ما كان القانون بصفته تعبيرا عن إرادة الأمة صادر عن السلطة التشريعية التي تمثلها هذه الأخيرة، والتي لا يمكن أن ينحصر عملها في نطاق معين. فالمشرع بإمكانه أن يتعرض لكافة الموضوعات من غير استثناء ويعالجها بقانون، حيث كان المجال مفتوحا للقانون في ظل الديمقراطية التي تسود فيها إرادة الأمة ويكون البرلمان هو صاحب هذه السيادة التي تمتلكها الأمة باعتباره ممثلا لها.

ويقود الدولة بالتشريعات بكل حرية، فيتناول كل الموضوعات بل يتعدى ذلك إلى الجزئيات والتفصيلات فيعالجها بقانون، ويمكن أن يكتفي بأن يضمن القانون المبادئ الأساسية والقواعد الكبرى التي تتصل بالموضوع المراد معالجته قانونا.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون خلال النصف الأول من القرن العشرين كانت تقتصر عليه معالجة كافة المواضيع خاصة منها الموضوعات التي تمس أمن الأفراد وحرياتهم، مثل

---

[1]- الدستور الفرنسي 1958/10/04 وفقا التعديلات 2008/07/23.

[2]- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 180.

تحديد الجرائم والعقوبات، نظام الحريات العامة، النظام الانتخابي، إنشاء الضرائب ...الخ[1]. وهذا يعني أن هناك مسائل تقتصر معالجتها على القانون دون سواه.

ب - المجال المحجوز للبرلمان فقط:

وهو المجال الذي أفرد فيه المؤسس الدستوري للقانون مجالا ليس لأحد سواه اختراقه ولا مشاركته فيه بسن القواعد القانونية، وقد حصرتها المادتين 151 من دستور 1976 و115 من دستور1989 في 26 بندا ونقلت عنه المادة 122 من دستور 1996 في ثلاثين بندا، وأكدتها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في 29 بندا، أضف إلى ذلك المجال المخصص للقوانين العضوية المنصوص عليها بالمادة 123 من دستور 1996[2]، و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ومواد أخرى متفرقة في الدستورين.

غير أن الإجراءات الدستورية التي ظهرت في دستور 58 الفرنسي، والتي جاء فيها على الخصوص أن السلطة التنظيمية المستقلة، قد استحدثت مجالا محدودا للقانون[3] والذي تأثرت به كثيرا من الدول ومنها الجزائر، فالمؤسس الدستوري الجزائري قد ساير هذا التطور، وأفرد للقانون مجالا ليس لأي كان أن يشاركه فيه، وهذا المجال هو كل ما يتعلق بالحقوق والمحريات وتحديد الجنايات والعقوبات، والتنظيم القضائي، والضرائب، والقانون الانتخابي، والتأمينات، والأسرة ...إلخ[4].

وفتح المؤسس الدستوري مجال القانون فيما يخص المسائل المتعلقة بالأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بحيث إكتفى فيها بالنص على المبادئ العامة والأساسية ومنها القواعد العامة للملكية، والحقوق العقارية، والاجتماعية، وحقوق الجماعات المحلية والإقليمية، وتنظيم التعليم والثقافة والدفاع ...إلخ.

إن المؤسس الدستوري في مثل هذه المسائل كثيرا ما يفسح المجال أمام القوانين العضوية من أجل التوسع في ذلك، لأنها تمثل الضمانة الدستورية للحفاظ على الحقوق والحريات العامة، فآلية القوانين العضوية تشكل التشريع الجديد الذي جاء به دستور 96 الذي لم تسبقه إليه الدساتير السابقة له وخصص مجاله للمشرع دون سواه[5]. والقوانين العضوية تختلف عن القوانين العادية من حيث الشكل والموضوع فهي تحتل مرتبة بين الدستور والقوانين العادية وفقا لترتيب القواعد

[1]- د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 289.

[2]- الجديد الذي جاء به دستور 1996 ولم تأت به الدساتير السابقة "63-76-89".

[3]- أ. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3 السلطات الثلاثة، المرجع السابق، ص 80.

[4]- المواد- 28-151-115-122-123-141. من دساتير الجزائر المتعاقبة، 63- 76 – 89- 96 وتعديل2016.

[5]- د. عمرو فؤاد بركات، القوانين الأساسية- دراسة مقارنة، طبعة 1، دار الكتاب القاهرة سنة 1988، ص 66.

القانونية، ولعل هذه المرتبة هي التي تعطى للقوانين العضوية وصفا مكملا للدستور، في حدود القواعد الدستورية[1]، وهذا ما تؤكده المادة 123 من دستور 96 والمدة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه :

"إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

1- تنظيم السلطات العمومية وعملها.

2- نظام الانتخابات.

3- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

4- القانون المتعلق بالإعلام.

5- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.

6-القانون المتعلق بقوانين المالية.

-"القانون المتعلق بالأمن الوطني" قد ألغي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

جاء نص المادة محددا لأهم المواضيع التي أحالت إلى القوانين العضوية إضافة إلى المواضيع الأخرى المشار إليها في نصوص المواد الأخرى المبعثرة في نصوص الدستور، فبالملاحظة يظهر جليا أن صلب هذه النصوص يركز أساسا على السلطات العامة، والموضوعات الهامة كنظام الانتخاب، الأحزاب السياسية، والإعلام، والقضاء، وقانون المالية. فهذه الموضوعات وغيرها مما جاء به دستور96 وتعديل 2016 تعتبر أساس وجود هذا النوع من القانوانين[2].

وما تبني المؤسس الدستوري لفكرة القوانين العضوية في الجزائر إلا حرصا منه على الموضوعات التي تعالج بهذا الصنف من القوانين، لأن إجراءات هذا النوع من القوانين تختلف عن إجراءات القوانين العادية، فالتصويت فيها يشترط فيه أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني، وكذا مصادقة 4/3 أعضاء مجلس الأمة، طبقا لنص المادة 123 من دستور96، غيرأن تعديل 2016 ساوى بين المجلسين في التصويت على القوانين العضوية، حيث نصت المادة 2/141 على أنه" تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة". وبخضوع هذا النوع من القوانين للرقابة الدستورية على القوانين قبل صدورها[3].

---

[1]- د. عمرو فؤاد بركات، نفس المرجع، ص 65.

[2]- د. لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 78.

[3]- د. لدرع نبيلة، نفس المرجع، ص 21.

- المادة 2/165 من دستور96.

كذلك عمل المؤسس الدستوري على توسيع مجال التشريع أمام المشرع حرصا منه على إيجاد الضمانات اللازمة لحقوق الأفراد والحريات العامة[1].

كما يتوخى المؤسس الدستوري من فكرة القوانين العضوية استقرار الدولة وعدم اللجوء إلى التعديلات الدستورية في كل مرة في بعض المواضيع الهامة ذات العلاقة بالسياسة والاقتصاد والتي يقتضي تنظيمها بالقوانين العضوية[2].

وقد عمد المؤسس الدستوري أيضا إلى إدراج بعض المواضيع في اختصاص السلطة التشريعية ليشرع فيها البرلمان، ومن الاختصاصات الجديدة التي لم تعالجها الدساتير السابقة ولم تكن من اختصاص المشرع من قبل، وهذا أيضا نوع من توسع مجال القانون حيث أصبح يتناول السلطات العمومية والأحزاب السياسية والانتخابات والإعلام.

2- آليات التشريع بالقوانين: إن دستور 96 جاء بمواضيع تتعلق بالأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري الجزائري، والتي تبنى عليها دولة القانون، ومنها فكرة القوانين العضوية التي لم تتعرض لها الدساتير الجزائرية السابقة، وبفضل هذا التوسع في مجال القانون يمارس البرلمان سلطته التشريعية بواسطة آليتين[3]. آلية التشريع بالقوانين العادية، وآلية التشريع بالقوانين العضوية.

أ- آلية التشريع بالقوانين العادية: يشرع البرلمان في المواضيع التي حصرتها الدساتير الجزائرية 76-89-96 وتعديل 2016 في المواد 151 و115 و122 و140 وكذلك المواد المتناثرة في هذه الدساتير والتي جاء التشريع فيها بواسطة قوانين عادية، تناول فيها المشرع الموضوعات التي تتعلق بالحريات العامة وحقوق الأفراد، وقد ألغى البند الحادي عشر من المادة 122 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني بموجب المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016. كما يضع للبعض الآخر المبادئ العامة والأساسية ويترك الجزئيات للتنظيم.

---

[1]- هذا ما أشار إليه رئيس الجمهورية اليمين زروال في مذكرته الاضاحية الخاصة بدستور 96 حيث أكد على أنه :"تبنى القانون العضوي كغيره من الإصلاحات الواردة في هذا الدستور من شأنه أن يتكفل بتعزيز وتحقيق المبادئ الضامنة للحقوق والحريات الفردية والجماعية وتكريس حماية قانونية لها بالنظر إلى مزايا التثبت والدقة والصراحة التي يتميز بها هذا النوع من القوانين وكذا قوة تأثيرها في النظام القانوني بشكل عام".

- المذكرة الاضاحية المتعلقة بدستور 96 صادرة عن مصالح رئاسة الجمهورية سنة 1996 ص 15.

[2]- رأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب والانتخابات، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 2، الجزائر، سنة 2000، ص 50.

[3]- د. بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد8، العدد 1 الجزائر، سنة 1998، ص 34.

Abdelkhaleq Berramdane,La loi organique et l'équilibre constitutionnel in RDP,1993, p719

ب- آلية التشريع بالقوانين العضوية: يتولى المشرع وحده دون سواه التشريع في المواضيع الحساسة والتي تتعلق بالسلطات العامة والإعلام والقضاء والانتخابات والأحزاب السياسية وقوانين المالية طبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

وهناك مواضيع رأى المؤسس الدستوري النص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2016 تتعلق دائما بنفس الموضوع وهي مواد[1] كلها تتعلق بتنظيم السلطات العامة.

ومما لا شك فيه أن الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تنظم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وتتولى حماية الحقوق والحريات العامة[2].

وإذا كان الدستور هو القانون الأساسي الذي ينظم السلطات العامة، ومن بينها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبه تقاس حالة الاستقرار في الدولة، فإن الجزائر تعاقبت عليها مجموعة من الدساتير وهي دستور 63 و76 و89 و96 و2016 تخللتها فترات استثنائية جمد فيها العمل بها وأوكلت مهمة التشريع إلى رئيس الدولة أو إلى إحدى الهيئات المبثقة عن هذا التجميد.

ثانيا- مجال القانون المحدود: لقد حصر المؤسس الدستوري مجال التشريع في موضوعات محددة.

1-أسلوب حصر مجال القانون: ففي ظل دستور 63 كانت السلطة التشريعية- البرلمان- تستطيع أن تتناول جميع الموضوعات بالتشريع دون حصر، وسلطاتها غير محدودة، استنادا إلى المادتين 27 و28 من نفس الدستور[3].

لكن دستور 76 نص على تقييد الهيئة التشريعية وحصر مجال التشريع المخصص لها في موضوعات محددة[4]، وجاءت الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والتنفيذية، ولعل هذا الترتيب يشير إلى المكانة التي تحتلها هذه الوظيفة.

فقد اعتمد دستور 76 نفس أسلوب الدستور الفرنسي لسنة 1958 فيما يتعلق بمجالي القانون والتنظيم، فحصر الأول وأطلق الثاني، وذلك بموجب المادتين 151 و152، حيث احتوت المادة الأولى 26 بندا يختص بها المشرع إضافة إلى بعض المواد المتناثرة في أبوابه[5].

---

[1]- المواد 89-92-103-108-112-115-116-153-157-158.

[2]- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 2000، ص 115.

[3]- المادة 27 تنص على أنه"السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثلية في المجلس الوطني..." من دستور63.

- المادة 28 تنص على أنه"يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القانون ومراقبة نشاط الحكومة" من نفس الدستور

[4]- صدر دستور 76 بموجب أمر رقم 97/76 في 22-11-1976.

[5]- د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية الجزائرية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2000، ص 74.

ويمكننا القول بأن مجال التشريع الذي حدده الدستور إيجابيا عكس ما جاءت به المادة 149 التي تمنع البرلمان من اقتراح قانون خاص يخفض الموارد العامة أو يزيد في النفقات العمومية، إلا بإرفاقها بتدابير ترفع مداخيل الدولة، مما يجعل الحكومة تحتكر التشريع فيما يخص قانون المالية[1].

وقد استحوذ مجال التنظيم على باقي المواضيع التي تتخذ فيها تنظيمات من السلطة التنظيمية الممثلة في رئيس الجمهورية معتمدة في ذلك على المادة 152 فقرة 11 من دستور 76 وكذلك المواد 119 و120 و121 و122 و123 التي تجيز للرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، وإيقاف العمل بالدستور وتجميع السلطات في يده.

أما دستور 89 الذي تأثر بالأوضاع الداخلية في الجزائر التي انبثقت عنها جملة من التغييرات في المسار السياسي في الجزائر[2]، غير أن المؤسس الدستوري احتفظ في نص المادة 115 و116 بنفس التوزيع للاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي ورد في دستور 76 مع بعض التعديلات دون المساس بجوهر الموضوعات. فقد أعادتها المادتين المذكورتين، وهذا التغيير بقي فيه مجال القانون محصورا بينما مجال التنظيم جاء فيه مطلقا .

وفي هذا الصدد لا نوافق أستاذنا "فوزي أو صديق" حينما قال "فمن خلال استقرائنا لهذه المادة 115 المطابقة للمادة 151 في دستور 76 يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يكن تحديده علي سبيل الحصر ولكن على سبيل المثال وصيغة المادة تفصح عن ذلك كقول المؤسس الدستوري "كذلك" التي تفيد أنه توجد مجالات أخرى يشرع فيها إلى جانب المنصوص عليها في المادة 115"[3] نعم حقيقة توجد مواد أخرى منثورة في الدستور[4] ولكن مجال القانون جاء محصورا في مواد معينة، ويصبح مجاله استثناء ومجال التنظيم هو الأصل والعام، بحيث أسندت المادة 116 من نفس الدستور كل المواضيع الخارجة عن مجال القانون إلى رئيس الجمهورية واستحوذ هذا الأخير عن كافة المجالات في الحالات الاستثنائية وذلك باتخاذ كافة التدابير المنصوص عليها في المواد 86-87-88-89-90، وبالتالي يتأكد لنا أن مجال القانون محصورا في مواضيع معينة وليس على سبيل المثال.

---

[1]- المواد: 4-14-15-16-17-36-46-47-49-51-52-54-56-57-60-61-63-64-73-105-140-143-170-189. من دستور 76 الخاصة بالمشرع .

[2]-Tahar taleb, Monocéphalisme dans le régime politique algerien ,R.A.S.J.E.P. N° 4 alger, année 1990, p 705.

[3]- أ. فوري أوصديق، الوافي فيشرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 81 وما بعدها.

[4]- المادة 17-18-19-20-29-36-37-38-43-49-50-52-54-61-64-68-101-102-106-109-110-137-140-144-148 من دستور89.

وكذلك دستور 96 الذي لم يأت بجديد فيما يخص مجالي القانون والتنظيم واحتفظ بنفس الآلية، حصر مجال القانون في مواضيع معينة وأطلاق مجال التنظيم، حيث عدد مواضيع المخصصة للمشرع على سبيل الحصر في المادة 122 وبعض المواد الأخرى المتناثرة في أبواب وفصول نفس الدستور[1]. أين احتفظ المؤسس الدستوري بأسلوب حصر القانون.

ومقارنة عملية بسيطة خلال عهدة 2012 قد اتخذت السلطة التنظيمية 7325 تنظيما، وأصدر البرلمان 75 قانونا، أي ما نسبته 98.98 تنظيما، مقابل مانسبته 1.01 قانونا، مما يؤكد اتساع مجال التنظيم وانحصار مجال القانون.

وجاء دستور 96 ببعض المواضيع الجديدة أدرجها في مجال القانون، وقد يعتبر هذا نوع من توسع مجال القانون[2].

وفي إطار تكريس دولة القانون جاء دستور 96 بمواضيع جديدة لم تتعرض لها الدساتير السابقة له مثل- الجمعيات السياسية- الإضراب- الحق النقابي- التي يمكن أن تكون في مضمونها قانونا، ولعل السير في هذا النهج أوجب إدراج مواضيع جديدة في مجال القانون منها:

- نظام الملكية - نظام إصدار النقود - النظام العقاري- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي - نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص- إنشاء فئات المؤسسات – ممارسة الحق النقابي.

- الدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية لمقرات القوات المسلحة-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي - نظام السجون- التهيئة العمرانية-. هذا ما جاءت به المادة 122 من دستور 96 والمادة 140 من تعديل 2016 وباقي المواضيع جاءت متناثرة في الدستورين، وهذه المواضيع الجديدة المضافة إلى مجال القانون من خلال المادتين 122 و140 لها اتصال وثيق بالحقوق الفردية والحريات العامة للمواطن.

وقد تبنى دستور 96 فكرة القانون العضوي بموجب المادة 123 التي خص بها المشرع دون سواه في مواضيع تتعلق بالقطاعات الحساسة مثل السلطات العامة والإعلام والقضاء وقوانين المالية. ونقلتها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مع إلغاء البند المتعلق بالأمن الوطني.

---

[1]- المواد 5 + 18 + 19 + 20 + 22 + 23 + 30 + 35 + 37 + 38 + 39 + 40 + 42 + 43 +45+ 46 + 47 + 48 +51+ + 53 + 55 + 57 + 61 + 64 + 121 + 170. من دستور 96.

[2]- د . بوكرإدريس، المراجعة الدستورية بين الثابت والمتغير، المرجع السابق، ص 33.

ومما سبق ذكره يظهر لنا أن المؤسس الدستوري أخذ بأسلوب المجال المحدد للقانون، خاصة بعد أن أوجد جهاز مراقبة المتمثل في المجلس الدستوري الذي يراقب مدى دستورية القوانين والتنظيمات، ويحمي كل مجال من اعتداء الآخر.

2- تراجع دور المشرع: فضلا عن حصر مجال التشريع، فإنه قد تراجع دور المشرع، وانحصر مجال القانون، وذلك من خلال إشراك السلطة التنفيذية في المواضيع المخصصة بموجب الدستور للمشرع، من الموضوعات ذات الاختصاص الأصيل له، بحيث أصبح بإمكان رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الاستفتاء[1]، ويذهب إلى الشعب مباشرة ليصادق على مشروع قانون، ففي دستور 63 لم يحظ رئيس الجمهورية بحق اللجوء إلى الشعب عند تعديل الدستور[2] لكن دستور 76-89- نصت موادهما صراحة على أنه لرئيس الجمهورية الحق في"اللجوء إلى الشعب للاستفتاء في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية"[3]، فآلية الاستفتاء هذه تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، مما يخوله فرض آرائه، وتحييد معارضيه، فقد استعملت هذه الآلية في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، من أجل المضي في الإصلاحات السياسية باستفتاء 3 نوفمبر 1988، فهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تراجع دور المشرع.

ولعل هذا التراجع يظهر جليا خلال الفترة الانتقالية التي يحل فيها رئيس الجمهورية "رئيس الدولة" محل البرلمان باعتباره صاحب السلطة التقديرية والملاءمة، فيشرع مكانه، بشرط أن يعرضها على البرلمان خلال ثلاثة أشهر[4]، بينما يفك هذا القيد دستور 76 في المادة 153 منه ليخول لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى "للمجلس الشعبي الوطني" يشترط عرضها على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له، وانتهى ذلك بعد صدور دستور 89.

لكن ظهر من جديد التشريع بمراسيم بموجب الإعلان المؤرخ في 1992/01/14، وبهذا ألغي دور المشرع وحلت محله السلطة التنفيذية الفعلية، دون سند قانوني.

وتراجع دور البرلمان، يظهر كذلك جليا أثناء إقرار قانون المالية في أجل 75 يوما دون اقتراح أو تعديل، وذلك سير واضح نحو تقييد البرلمان أكثر خاصة الدساتير 76-89-96، 2016 وهذا ما نستعرضه في موضعه في الباب الثاني عند التعرض للآثار المترتبة عن التمييز بين المجالين القانوني والتنظيمي.

---

[1]- أهم الاستفتاءات التي لجأ إليها رئيس الجمهورية في الجزائر. ميثاق السلم والمصالحة الوطنية الصادر بموجب الأمررقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/27.

[2]- المادة 73 من دستور1963 المؤرخ في 1963/09/8 .

[3]- الميثاق الوطني ودستور 76 وكذلك المواد : 14/111 و9/74 و10/77 من دساتيرالجزائر على التوالي 76-89-96.

[4]- اثراء الميثاق الوطني 84 - المادة 58 من دستور 63.

ويمتد هذا التراجع لدور البرلمان كذلك عند إقرار أي قانون سواء كان ذلك على مستوى الاقتراح أو على مستوى المناقشة أو التصويت، ويزيد هذا التراجع عند تدخل الأحزاب السياسية لترجيح قانون ما، خاصة أحزاب الموالاة، وبهذا الانحصار للقانون والتراجع لدور البرلمان يقوى دور السلطة التنفيذية.

ثالثا - القوة القانونية للتشريع والتنظيم في ظل النظرية التقليدية والتجديد:

1 - القوة القانونية للتشريع والتنظيم في ظل النظرية التقليدية:

لقد عرفنا القانون بأنه التعبير عن اللإرادة العامة، أي يعبر عن إرادة الأمة، يحمل صفة تلك الإرادة من سيادة وسمو وقوة وشمول، فهذه الإرادة لا يستعصي عليها شيء فهي الآمرة والناهية في كل مجال، فالقانون كمظهر للإرادة العامة يعد أعلى درجات التعبير عنها، يسبقه في ذلك الدستور، وهذه الأسبقية مؤكدة نظريا وعمليا في الدول التي تأخذ بالرقابة الدستورية للقوانين[1]، أما إذا لم تعمل بمبدأ الرقابة الدستورية على القوانين فإن سمو الدستور لا يعدو أن يكون نظريا، وفي هذه الحالة يستطيع المشرع أن يسن قوانين مخالفة لدستور، ولا تتعرض هذه القوانين للإلغاء أو الامتناع عن التطبيق، وفي هذه الحالة الأخيرة يحتل القانون المرتبة الأعلى في ترتيب التدرج القانوني للقواعد القانونية في الدولة.

أما التنظيم فهو عمل صادر عن الإدارة من أجل ضمان تنفيذ القوانين وبالتالي فإن التنظيم لا يصدر إلا على أساس القانون من يتولى تنفيذه، وبذلك يكون التنظيم الصادر عن السلطة التنظيمية خاضعا للقانون ويليه في الترتيب، وتكون السلطة القضائية هي الساهرة على مطابقة التنظيم للقانون، وإذا ما تبين للقضاء الإداري أن التنظيم المطعون فيه مخالفا للقانون حكم بإلغائه، فإن انتهي موعد الطعن في التنظيم المعروض على القضاء، سعى هذا الأخير إلى استبعاده من التطبيق[2].

وباستقراء المواد الدستورية التي تحصر مجال التشريع في دساتير الجزائر المتعاقبة[3]، نلاحظ أنها تضم مواضيع متعددة ومتنوعة تنظم السلطة العامة في الدولة وكذلك المجالات الأساسية والخطيرة التي تهم بصفة عامة المجتمع الجزائري[4].

---

[1]- د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري ج1، المرجع السابق، ص 287.

[2]- د. محمد كامل ليلة، نفس المرجع، ص 288.

[3]- المواد 151-115-122-140 من الدساتير 76-89-96 2016.

[4]- د. فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعةالجزائر، سنة 2003-2004، ص 225.

د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 16.

Nadine poulet-Gibot leclerc, La place de la loi dans l'ordre juridique interne, Thèse de doctorat, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2005, p352, 370.

ونرى أن المواضيع التي نص عليها المؤسس الدستوري تتعلق بالحقوق الفردية والحريات العامة والأمن والسلامة الترابية للوطن والمواطن، هي ضمانة أساسية تتمثل في القوانين التي تصدر عن ممثلي الشعب صاحب السيادة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على سمو القاعدة القانونية على التنظيم، واحتلالها المكانة الأعلى بعد الدستور.

ويمكننا أن نميز بين المواضيع التي جاءت بها دساتير الجزائر المتعاقبة خاصة منها التي جاءت في دستور96 وكذا تعديل 2016 ومثيلاتها والتي يمكن تصنيفها إلى صنفين اثنين.

الصنف الأول: يتولى المشرع التشريع بالقوانين في كل المواضيع التي تدخل في مجاله، بحيث يضع قواعدها العامة والتفصيلية والجزئية منها ولا يترك شيئا للتنظيم، خاصة ما تعلق منها بالحقوق الفردية والحريات العامة. ونلاحظ أن مجال القانون في هذا الصنف يكون أوسع وأشمل لأنه يتناول مواضيع ذات أهمية كبرى توجب الإضفاء عليها المزيد من الضمانات الدستورية[1].

التصنيف الثاني: ويتعلق بالمواضيع التي خول المؤسس الدستوري المشرع التشريع فيها بالقواعد العامة وترك التفاصيل والجزئيات للسلطة التنظيمية، ومواضيعها تتعلق دائما بنفس الحقوق والحريات العامة والأمن الوطني، وذلك بواسطة مراسيم تنفيذية.

ويكتفي المشرع في هذا الصنف بوضع المبادئ العامة تاركا التفاصيل الجزئية والتكميلية للتنظيم[2].

غير أن هذه التفرقة بالتصنيف مرفوضة من طرف بعض الفقهاء ويرونها نظرية عديمة الأهمية من الناحية العملية[3].

2-القوة القانونية للقانون والتنظيم في ظل التجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي لسنة 1958.

إن التشريع المتمثل في القانون يحتل أعلى مرتبة في التدرج القانوني من التنظيم، ومن ثمة أقو ى منه وأعلى منه مرتبة.

ومن البديهي أن القانون أعلى رتبة من التنظيم التنفيذي، فهذا النوع من التنظيمات يخضع خضوعا كاملا للقانون، ويكون نفس الوضع بالنسبة للتنظيمات التي يكون المشرع حدد المبادئ العامة والأساسية فيها طبقا للدستور، ولا يختلف الأمر في التنظيمات التي تصدرها السلطة التنظيمية في المسائل المخصصة لها، على أساس المواد 52-53 من دستور 63 وكذا

---

[1]- د.مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، عدد 2 الجزائر، 2003، ص 10.

[2]- د. مسعود شهاب، نفس المرجع، ص 9.

[3]- د. عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 2، الجزائر، سنة 1999، ص 10.

المواد 152 و116 و125 و143 من دساتير الجزائر المتعاقبة، وبالرغم من أن الحكومة تتصرف في المجال التنظيمي وفقا للدستور وفي الإطار المحجوز لها، ومع ذلك فإن عملها يبقى عملا تنفيذيا يخضع للرقابة القضائية، ويمكن إلغاؤه لعدم مشروعيته[1].

فالقانون عمل سيادي، عكس التنظيم الذي لا يحمل ذلك الوصف حتى في المجال المخصص له، باستثناء الأعمال السيادية بطبيعتها، وإن التنظيمات مهما كانت مستقلة ومطلقة - أي غير مرتبطة بقانون - ولا تخضع إلا للدستور لسموه عنها، ومع ذلك فإن كل التنظيمات تخضع للرقابة القضائية.

وكيف ما تكن التنظيمات التنفيذية فإنها تخضع للقانون وتكون تابعة له في حالات كثيرة، بل في جميع الحالات التي وإن كانت في المجال المحجوز لها دستوريا والخارجة عن دائرة عمل المشرع، ومع ذلك فهي أدنى من القانون من حيث القوة القانونية الذاتية[2].

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ فالين:"إنه لم يعد من الممكن بعد دستور سنة 58 الحديث عن سمو مطلق للقانون على التنظيم "اللائحة"، وحقيقة القول هي أن كلا من القانون والتنظيم "اللائحة" أصبحا سيدين في مجاليهما المحدد لهما في الدستور، ومع ذلك فإن سمو القانون على التنظيم، يبقى قائما كما كان في الماضي بالنسبة للتنظيمات التنفيذية، وبالنسبة للمسائل التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون والتي تركت لحماية القانون وحده دون غيره من التصرفات القانونية. ويراد بهذه المسائل الحريات العامة وحقوق المواطنين، إذ لا يستطيع التنظيم حتى في نطاق المواد اللائحة التنظيمية أن تتعرض لهذه المسائل بالتقييد أو المساس بها على أية صورة لأنها موضوعه في حماية القانون وهو الذي يستطيع تنظيمها والتعديل فيها[3].

والخلاصة أن التنظيم رغم التطور الذي عرفه لا يعدوأن يكون نوعا من القرارات الإدارية لا تتمتع - مثل القانون - بما يسمى"قوة الشيء المشرع به" Autorité de chose légiférée وإنما تكتسب قوة الشيء المقرر به autorité de chose décidée[4].

وهذه القوة مؤقتة قابلة للزوال، بحيث يمكن الطعن فيها بعدم الشرعية، ومن ثم إلغاءها قضائيا، بينما القانون لمجرد صدوره يكتسب حصانة غير قابلة للمنازعة، عكس التنظيم مهما كانت طبيعته هو غير محصن ضد الرقابة، بل يخضع لها، ويكون عرضه للطعن ثم الإلغاء[5].

---

[1] -Georges Vedel,Droit administratif, Paris, P.U.F, 1982 , p 34-35.

[2]-M.Waline, op cit , p 134

[3]-M.Waline , op cit , p135

[4] -Georges Vedel, op cit , p 39.

[5] -Georges Vedel, idem, p 40.

وأما التطور الذي حصل في التنظيم فهو لا يعدو أن ينحصر في تحديد مجال كبير له بحيث استقل في دائرة معينة يعمل فيها، فمجال التنظيم أصبح الأصل في ظل التطور الدستوري الجديد، وأما القانون فهو الاستثناء، لأنه اقتصر على المسائل ذات الأهمية الكبرى، وما عداها ترك للتنظيم، ويعني هذا أن المشرع فقد بعض مجاله التشريعي، بعد أن كان مجال التشريع كله من اختصاصه، أصبح الآن التشريع موزعا بينه وبين السلطة التنفيذية، ولم يعد صاحب الاختصاص الأصيل في مجال التشريع ولم يعد سيدا على الإطلاق كما كان، ومع ذلك فإن القانون الذي يصدر عن المشرع يستمر كما كان سيدا في مجاله الجديد.

الفرع الثاني- مجال التنظيم للسلطة التنفيذية

سبق وأن تطرقنا إلى أن واضعي دساتير فرنسا السابقة لدستور 58، حرصوا على بناء نظرية القانون، معتمدين على مبدأين اثنين وهما مبدأ السيادة، ومبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لتحديد العلاقة بين القانون والتنظيم.

حيث إن نظرية القانون أرست مفهوما أساسيا يتمثل في أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع بالقوانين، وقد اعترفت هذه النظرية بحق السلطة التنفيذية في اتخاذ التنظيمات في مجال ضيق جدا[1].

لكن واضعو دستور 58 الفرنسي قدروا أمرا آخر فيما يخص مجال التشريع بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث إن المؤسس الدستوري أحدث انقلابا في الكيان التشريعي، إذ جعل الأصل العام للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ورجحت السلطة الأولى على الثانية في مجال التشريع[2].

إن دستور 58 الفرنسي حدد بمقتضى المادة 34 منه اختصاص السلطة التشريعية، حيث عددت المادة اختصاص البرلمان على سبيل الحصر، وعينت الموضوعات التي يختص بها دون سواها، وبين في المادة 37 من الدستور اختصاص السلطة التنفيذية بأنها تتخذ تنظيمات في باقي الموضوعات الخارجة عن نطاق القانون المحجوز للسلطة التشريعية دستوريا.

---

[1]- د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة – دراسة مقارنة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، العدد 3 و4، سنة 1969، ص 13.

[2]- د. إبراهيم عبد العزيزشيحا، تقوية السلطة التنفيذية في ميدان التشريع في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، طبعة 1995، ص122.

وعلى هذا الأساس يكون واضعو الدستور الفرنسي لسنة 58 قد جعلوا نظرية التشريع الحكومي موازية لنظرية القانون.

ولتحديد مجال كل من القانون والتنظيم فإنه يجب التعرض لمضمون المادتين 34 و37.[1]

وعملا بالمادتين المذكورتين نتناول مجال التنظيم في الدستور الفرنسي باعتباره صاحب السبق في هذا المجال، ثم نتناول بعد ذلك مجال التنظيم في دساتير الجزائر.

أولا- مجال التنظيم في دستور 1958 الفرنسي: نستعرض مضمون التنظيم في الدستور الفرنسي فيمايلي:

1- اتخاذ التنظيمات في الموضوعات التي لم ترد في تعداد المادة 34 من دستور58:

إن المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حددت المجال المحجوز للقانون، وبالتالي فإن للسلطة التنفيذية أن تتدخل بنصوص تنظيمية فيما دون ذلك، فيدخل في مجال التنظيم كافة الموضوعات التي لم ترد في تعداد المادة المذكورة.

ومجال تدخل السلطة التنفيذية واسع، ويشكل مجالا هاما وحيويا سواء على الصعيد الاقتصادي أو القانوني، وبذلك يمكن القول بان السلطة التنفيذية هي المشرع الثانوي صاحب الولاية العامة في مجال اتخاذ التنظيمات، ويحل التنظيم محل القانون فيما يخص إعداد ووضع القواعد القانونية، ولعل القيد الوحيد في هذا الشأن على السلطة التنفيذية في مجال التشريع عن طريق التنظيم هو وجوب احترام المجال المحجوز للقانون بواسطة المادة 34 من الدستور، لأن المجال المحجوز للقانون يبقى حكرا على السلطة التشريعية دون سواها.

2- اتخاذ التنظيمات في الموضوعات التي تضع السلطة التشريعية مبادئها الأساسية.

إن التشريع عن طريق التنظيم لا يتوقف عند الموضوعات التي تخرج عن المجال المخصص للقانون، بل يمتد التنظيم إلى الموضوعات التي وضعت السلطة التشريعية مبادئها لتتولى السلطة التنفيذية وضع كافة الإجراءات لتنفيذها ومعالجة تفاصيلها وجزئياتها.

ولتناول هذه النقطة لابد من تقسيمها ثنائيا كما جاء في المادة 34 الدستور الفرنسي.

أ- الموضوعات الواردة في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 34 من نفس الدستور:

حيث يوجب الدستور أن القانون هو الذي يحدد قواعدها وبذلك تكون السلطة التشريعية هي المختصة بوضع كافة القواعد والإجراءات اللازمة لتنظيمها، وليس للسلطة التنفيذية

---

[1]- جورج فيدلوبيار دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء 1، الطبعة 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ترجمة منصور القاضي، بيروت ط 2001، ص 180و181.

الاقتراب من هذه المواضيع إلا على سبيل تنفيذ القانون فقط، باعتبار أن هذه المواضيع تدخل في إطار المجال المحجوز للقانون، ولا يتدخل فيها التنظيم بأي حال من الأحوال.

ب - الموضوعات الواردة في الفقرة الرابعة من المادة 34 من نفس الدستور.

لقد أوجب الدستور الفرنسي لسنة 58 أن يحدد القانون المبادئ الأساسية لهذه الموضوعات ويقف دور السلطة التشريعية عند هذا الحد دون الولوج في التفاصيل والجزئيات، لتتولى السلطة التنفيذية معالجة ما هو غير أساسي من تفاصيل وجزئيات، فضلا عن كل ما يتطلبه تنظيم هذه الموضوعات من قواعد، ويجب أن تكون هذه المعالجة بقواعد لا تتعارض مع المبادئ الأساسية التي وضعها المشرع، حيث لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تتجاهل إرادة المشرع.

وبما أن مجال التنظيم حدد بموجب المادة 37 من الدستور، فإن المادة 34 من الدستور تعتبر حجر الزاوية في تحديد المجال المحجوز للقانون، وإن كانت هناك موضوعات أخرى نص الدستور على معالجتها بقانون ولا تدخل في مجال التنظيم ومن هذه الموضوعات ما يلي:

- إعلان الحرب المادة 35 من نفس الدستور.
- إعلان الأحكام العرفية وتمديدها المادة 36.
- إنشاء الوحدات الإقليمية الجديدة وكيفية إدارتها المادة 72.
- النظام التشريعي والتنظيم الإداري لمقاطعات ما وراء البحار المادة 73.
- مراعاة المصالح الخاصة لأقاليم ما وراء البحار في نطاق مصالح الجمهورية المادة 74.

إن المؤسس الدستوري الفرنسي قرر بنصوص دستورية صريحة حماية مجال التنظيم المخصص للسلطة التنفيذية، إذا قامت السلطة التشريعية بالاعتداء عليه، وذلك بالتشريع في المجال غير المخصص لها، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد ألزم السلطة التشريعية حدودها التي حددتها المادة 34 من نفس الدستور[1].

وحماية للمجال المحجوز للسلطة التنفيذية من تعدي السلطة التشريعية جند وسائل لحماية مجال التنظيم عن طريق الرقابة السابقة قبل إصدار القانون، أو بالرقابة اللاحقة بعد صدوره.

وأخيرا فإن تحديد المؤسس الدستوري الفرنسي مجال كل من القانون والتنظيم أدى إلى اهتزاز العلاقة التقليدية بينهما مما يرتب النتائج القانونية التالية:

1/ عمل الدستور الفرنسي لسنة 58 على إضعاف الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية بحصر اختصاصها.

---

[1]- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا إبراهيم، تقوية السلطة التنفيذية في ميدان التشريع في دستورالجمهورية الخامسة الفرنسية، المرجعالسابق، ص 123.

2/ عمل نفس الدستور على تقوية دور السلطة التنفيذية التنظيمي على حساب السلطة التشريعية وذلك بإطلاق مجال الأولى وحصر مجال الثانية.

3/ عدد نفس الدستور مجال القانون، وجعله خاصا بالمشرع دون سواه.

4/ أفسح الدستور الفرنسي لسنة 58 المجال أمام التنظيم للتدخل بنصوص في المبادئ غير الأساسية والجزئيات الواردة في الفقرة 4 من المادة 34 من نفس الدستور.

5/ حدد المؤسس الدستوري الفرنسي مجال التنظيم بشكل أساسي على أساس نص المادتين 34-37 من الدستور.

6/ وضع حماية دستورية لمجال التنظيم، بينما القانون لا يتمتع بأية حماية باستثناء الرجوع إلى القواعد العامة للقانون الإداري لحماية مجال القانون عن طريق القضاء الإداري.

7/ يختص المجلس الدستوري بتكييف طبيعة العمل محل التشريع إذا كان ذو طابع تشريعي فيدخل في مجال القانون طبقا للمادة 34. أما إذا كان ذو طابع تنظيمي فيدخل في مجال التنظيم وفقا للمادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 58 .

8/ يعمل المجلس الدستوري على تفسير المادة 34 كقاضي مطابقة وقراره نهائي ملزم لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية عملا بأحكام المادة 2/62 من نفس الدستور.

ومما سبق يظهر أن مجال التنظيم في ظل الدستور الفرنسي لسنة 58 يتسم بالاتساع، بخلاف مجال القانون الذي يتصف بالضيق والانحصار.

3- تطور مجال التنظيم:

ما تقوم السلطة التنفيذية به هو تنفيذ القوانين عن طريق التنظيم، الذي ينص على القواعد التكميلية أو التفصيلية اللازمة لتسهيل تنفيذ القوانين، لأن السلطة التشريعية لا تملك الآليات والخبرات اللازمة للتنفيذ، لدقة وكثرة موضوعاتها، لذلك تعالج أو تتدخل في القواعد الأصلية المقررة للحقوق والواجبات، وتترك أمر القواعد التنفيذية للتنظيم الذي تقوم به السلطة التنفيذية.

كما أن الضغط على المشرع المتزايد، بسبب تدخل الدولة في جميع مناحي الحياة وكثرة نشاطاتها، أدى إلى تزايد التشريعات لمواجهة صور التدخل، وبما أن إجراءات سن القوانين من البرلمان طويلة وكثيرة التعقيد، بحيث لا تساعد على تلبية تدخل الدولة في جميع الميادين، واستجابة لمقتضيات التطور الذي عرفته السياسة والاقتصاد في ذلك الوقت، أين كانت تثار مشاكل ومسائل استعجالية تحتاج إلى حلول سريعة، ومعروف أن عمل المشرع بطيء الانجاز، إلى جانب أن ما تقوم به الدولة يفرض قيودا على المواطنين، مما يفقد أعضاء البرلمان شعبيتهم. وحتى يحافظ البرلماني على علاقته بالشعب لابد من إيجاد سبيل لإلقاء هذا العبء

على جهة أخرى، مما أجبره على تفويض سلطته إلى السلطة التنفيذية في مجال معين، وخلال فترة معينة، كي تنظم تلك المسائل بموجب التنظيم "اللائحة"، وبذلك تستطيع السلطة التنفيذية في ظل التفويض أن تعدل القوانين في إطار تقتضيه ظروف الدولة.

وقد جاء هذا التطور في أعقاب الحرب العالمية الأولى، من أجل معالجة أوضاع غير طبيعية ألمت بالبلاد، وكان ما يصدر عنها من مراسيم تنظيمية بناء على التفويض البرلماني، كانت تصدر عن مجلس الوزراء لتعرض فيما بعد على البرلمان لاعتمادها في أول دورة له، ورغم التفويض البرلماني فإن التنظيم الذي يصدر عن السلطة التنفيذية في شكل مراسيم بقوانين تعدل القانون في القوة، إلا أنها تعتبر عملا صادرا عن السلطة التنفيذية، ومن ثم فإنه يخضع للرقابة القضائية عكس القانون.

والنتيجة التي يمكن أن نتوصل إليها هي أنه بتفويض البرلمان بعض اختصاصاته للسلطة التنفيذية، نكون أمام حالة تركيز السلطة في يد واحدة هي السلطة التنفيذية، وهذا خرق صارح لمبدأ الفصل بين السلطات، ويختفي أساس التمييز بين القانون والتنظيم، وفضلا عن ذلك فإن هذا يؤدي إلى الخلط بين التصرفين - القانوني والتنظيمي[1].

إن تاريخ الأمم الديمقراطية عرف فتحا جديدا وعلى رأسها فرنسا، فقد أصدرت السلطة التنفيذية في القرن التاسع عشر مراسيم تشريعية بتفويض من السلطة التشريعية - الجمعية الوطنية- وكان ذلك عدة مرات من 1848 إلى 1870.

ثم أعطيت هذه الصلاحية للحكومة من سنة 1924 إلى 1939 وتم تثبيت ذلك بموجب قانون 8 ديسمبر 1939 أين أعطيت السلطة التنفيذية طول مدة الحرب العالمية الثانية صلاحية التشريع بمراسيم، وقد شملت الإصلاحات الناتجة عن السلطة التشريعية في هذه الفترة جوانب ذات أهمية وخطيرة في نفس الوقت، لأنها تناولت أمورا من صميم اختصاص السلطة التشريعية كالتنظيم القضائي، واختصار النفقات العامة، وتعديل قانون الملكية والتجارة[2].

رغم أن دستور 1946 جاء معاديا لعملية التفويض ومنع المشرع من التنازل عن اختصاصاته التشريعية، وعمل على إعادة الاعتبار للبرلمان، وأعاد الأمور إلى مجراها الطبيعي بالتفريق بين القانون والتنظيم، مؤكدا ذلك في المادة 13 منه، التي تعهد إلى المشرع وحده مهمة التشريع ومنع عليه تفويض هذا الحق إلى غيره.

---

[1]- د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري ج1، المرجع السابق، ص 291 وما بعدها.

[2]- شفيق حاتم، القانون الإداري، طبعة1، الأهلية للنشر والتوزيع، ص 25-26.

ومع النص الصريح استمرت وتزايدت التنظيمات "اللوائح" بصورة واضحة، ومع النص الصريح كان لزاما على السلطة التنفيذية أن تبحث على صيغ جديدة تسمح لها بإمكانية تعديل التشريع الصادر عن البرلمان احتراما للدستور، وقد ظهرت أساليب جديدة لمحو الصورة القديمة المخالفة للدستور.

أ- فكرة المجال المحجوز للسلطة التنفيذية:

لقد حجزت السلطة التنفيذية مسائل كثيرة بموجب قانون 1948/08/17، لاسيما المادة السادسة 6 منه التي تعطيها صفة التنظيم، وبذلك تكون السلطة التنفيذية حرة في إلغاء وتعديل النصوص القانونية القائمة، أو إحلال محلها نصوص جديدة عن طريق إصدار مراسيم تنظيمية في مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ولعل هذا النص القانوني يكون قد عهد إلى السلطة التنفيذية صلاحية تعديل القوانين في مجالات كثيرة ومتنوعة.

لكن ما يعترض عليه أن هذه الفكرة تتعارض مع المبدأ المعروف وهو سيادة المشرع نظرا لعمومية مجاله الذي يشمل كل شيء في الدولة[1]، وما يعاب أيضا على هذه الطريقة أنها غير مجدية فيما يتعلق بتحديد مسائل وحجزها للتنظيم، ومنع القانون من التدخل فيها، وبما أن الحجز والتحديد يكون بواسطة قانون عادي يضعه المشرع، مما لا شك فيه أنه من حقه أن يعدل القانون أو يلغيه، فهو حر في ممارسة وظيفته التشريعية التي يحددها له الدستور.

وبناء على ما تقدم فإن طريقة تحديد مجال التنظيم تكون بدون جدوى، ما دامت لا تصلح لتحديد مجال ثابت للتنظيم، لأن المشرع له الحق في انتزاع أية مسألة كانت محجوزة للتنظيم ويتناولها بقانون، فله حق الرجوع جزئيا أو كليا فيما تتناوله السلطة التنفيذية.

ب- فكرة القوانين الإطارية: ويقصد بها قوانين الأسس العامة، أي القوانين التي تضع البرامج والأطر العامة التي تقتصر على تحديد إطار الموضوع من الموضوعات، وتقرر المبادئ والأسس اللازمة لإصلاحه وتترك الباقي للسلطة التنفيذية للقيام بالإصلاح المنشود، بواسطة مراسيم بقوانين، قد تقتضي تعديل قانون ومثال ذلك في فرنسا قانون 1956/06/23 المتعلق بإصلاح نظام أقاليم ما وراء البحار.

ولعل ما يثار في هذا الصدد أن الموضوع تشترك في تنظيمه سلطتان، التشريعية، والتنفيذية، بقوانين ومراسيم فما هي طبيعة المراسيم التي تصدر في هذا الموضوع؟

اختلف الفقه في شأنها.

[1] - د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري الجزء 1، المرجع السابق، ص 294.

- منهم من يرى أن هذا المراسيم من قبيل التنظيم "اللوائح التنفيذية" التي تصدر من أجل تنفيذ القوانين التي تضع الأسس والمبادئ العامة في موضوع معين.

- ومنهم من يرى أنها من قبيل"اللوائح التفويضية" مقنعة وراء فكرة تنفيذ القوانين.

- ومنهم من يرى أن هذه المراسيم هي أقرب إلى المراسيم بقوانين التي تصدر بناء على تفويض من البرلمان لأنها تصدر في مدة معينة، وأنها تعرض على البرلمان لإقرارها أو إلغائها[1].

وما دام الأمر كذلك فإن هذه المراسيم تعتبر صادرة بتفويض ضمني أو بالتفويض المستتر المقنع، لأن اللوائح التنفيذية ليست محدودة المدة كما أنها لا تعرض على البرلمان لإقرارها أو إلغائها[2].

ج- فكرة التفويض المحدود الاختصاص:

في أعقاب الفتوى الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في 1953/02/06، ظهرت فكرة التفسير الموسع والمرن للمادة 13 من الدستور الفرنسي التي تبيح الرجوع إلى طريقة المراسيم بقوانين، شريطة حصرها في مجال معقول، وبناء على هذه الفتوى فإنه لا يجوز للمشرع أن يفوض مجال اختصاصه للسلطة التنفيذية في المسائل المحجوزة للبرلمان دستوريا أو عرفيا.

وحتى لا تنتقل سيادة الأمة إلى السلطة التنفيذية لابد من مراعاة الدقة في تحديد الغرض من التفويض ومداه، أي أن للبرلمان أن يفوض سلطته في المسائل التي ينجزها لنفسه وليس في المسائل المحجوزة له دستوريا.

ومنذ سنة 1953 وبموجب فتوى 6 فبراير 1953، صدرت تفويضات كثيرة نذكر منها على سبيل المثال : قانون 11 يوليو 1953 وقانون 14 أغسطس 1954 وقانون 2 أبريل 1955 وقانون 16 مارس 56، وهذه القوانين كلها تفوض السلطة لرئيس السلطة التنفيذية، وتخص الوضع في الجزائر آنذاك.

وصدر آخر قانون بالتفويض في 3 يونيو 1958، يخول للرئيس شارل ديغول خلال فترة ستة أشهر الحق في إصدار مراسيم "أوامر" لإعادة بناء الأمة، وبناء على هذه المراسيم من حق رئيس السلطة التنفيذية إلغاء التشريعات التي تتعارض مع هذه المراسيم أو تعديلها، وقد استبعد الأمر المذكور المسائل المحجوزة للقانون بناء على التقاليد الدستورية للجمهورية المستوحاة من ديباجة الدستور، وإعلان الحقوق الصادرة سنة 1789 والمتعلقة بالحريات العامة، والجرائم

---

[1]- J charpentier , leslois-cadres et la fonction gouvernementale, revue du droit public, 1958 , p 220.

[2]- J charpentier, idem, p223.

وعقوباتها، والنظام الانتخابي[1]. وهناك مسائل أخرى سكت عنها المشرع وتركها للسلطة التنفيذية تعالجها بقرارات تنظيمية مستقلة.

إن المهمة الكبرى الموكولة للحكومة هي الحفاظ على حياة الأمة، من خلال التأسيس لفكرة تنفيذ القوانين، وهذه الأخيرة تتطلب القدر الكافي من النظام في الدولة.

فهناك بعض الآراء ترى أن اللائحة المستقلة يبرر صدورها للمحافظة على النظام الواجب لتنفيذ القوانين، وبدونها تتعرض فكرة تنفيذ القوانين للخطر، وقد اعتمد هذا التأسيس مجلس الدولة الفرنسي في الحكم الصادر في 1919/08/08 في قضية "Labonne"، المتعلقة بالمرسوم الصادر في 1899/03/10 يعرف بتقنين السير"تقنين المرور" وقد جاء هذا المرسوم بتنظيمات عديدة لحماية الجمهور، وفرض قيود على سائقي السيارات، واستلزم ذلك حصولهم على رخصة السياقة، وشدد معهم في مراعاة أوامر المرور، وإثر تنفيذ ذلك الأمر سحبت الجهة المخصصة رخصة السياقة من السيد "Labonne". الذي لجأ إلى مجلس الدولة وطلب منه إلغاء القرار الصادر ضده والمتضمن سحب رخصة السياقة، وأسس دعواه على أن القرار المطعون فيه مستندا على مرسوم باطل لأنه ليس من حق رئيس الدولة التدخل في مسائل الضبط الإداري المتعلقة بالمرور، لأن مثل هذه المسائل تدخل في اختصاص عامل العمالة، ورئيس البلدية. بموجب قانون 1789/12/22 وقانون 1790/01/08 المتضمن سلطة حكام الأقاليم المتعلق بالضبط الإداري، وبناء على ذلك، فإن المرسوم الصادر عن رئيس الدولة باطل ويبطل القرار الذي استند إليه.

غير أن مجلس الدولة رفض دعوى Labonne وسلم لرئيس الدولة سلطة خاصة في إصدار مراسيم تتعلق بالضبط الإداري[2].

فهذا الحكم يعطى لرئيس الجمهورية سلطات واسعة، سواء في مجال تنظيم المرافق العامة، أو مجال الضبط الإداري، لأن سلطة رئيس الجمهورية مستقلة، لا تحتاج إلى تفويض تشريعي[3].

---

[1] - د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري ج1، المرجع السابق، ص 296.

[2] - ويمكن المقاربة بين الحكم المذكور أعلاه والحكم الصادر في 1918/06/28 في قضية "Heyries" إذ أقر المجلس أن مهمة تنفيذ القوانين الموكولة لرئيس الجمهورية تخول له إصدار مرسوم يوقف به تنفيذ قانون معين.

[3] - د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري ج1، المرجع السابق، ص 299.

ثانيا- مجال التنظيم في دساتير الجزائر:

إن مجال التنظيم الذي يعود لرئيس السلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية – كما جاء في دساتير الجزائر المتعاقبة متأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958، باستثناء دستور 1963 الجزائري، هذا الأخير الذي أرسى مفهوما أساسيا، ألا وهو أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع بالقانون[1]، واعترف للسلطة التنفيذية بالتنظيم في مجال ضيق جدا يختص بتنفيذ القوانين، التي تدخل في إطار سلطتها التنظيمية[2].

لكن دساتير الجزائر التالية لدستور 1963 نهجت منهج آخر في مجال التشريع، حيث أن المؤسس الدستوري جعل الأصل العام للسلطة التنفيذية، والاستثناء للسلطة التشريعية .

إن دساتير 76، 89، 96، 2016 حددت مجال التشريع المخصص للسلطة التشريعية وأطلقت مجال التنظيم المخصص للسلطة التنفيذية، بموجب المواد 152 و116 و125 و143 من الدساتير السابقة الذكر، وعلى هذا الأساس يكون المؤسس الدستوري قد تأثر بنظرية التشريع الحكومي الموازية لنظرية القانون[3].

ولتحديد مجال التنظيم لابد من التعرض لمضمون المواد السابقة الذكر وتناول ذلك في مجال التنظيم المخصص للسلطة التنفيذية فيما يلي:

1- اتخاذ التنظيم خارج المجال المذكور في المواد 151- 115- 122- 123-140-141:

إن مجال التنظيم الذي تتناوله السلطة التنفيذية في دستور 63 مجال محدود وضيق جدا يختص بالمسائل المتعلقة بتنفيذ القوانين التي تدخل في إطار سلطتها التنظيمية طبقا للمادة 53 منه.

فيما حصرت باقي الدساتير مجال القانون، وأطلقت مجال التنظيم للسلطة التنفيذية، تتدخل بنصوص تنظيمية في كافة الموضوعات التي لم ترد في تعداد المواد 151 و115 و122 و123 و140 و141 من دساتير 76- 89- 96-2016.

وبذلك يتسع مجال التنظيم ويضيق مجال القانون، فيكون التنظيم هوالأصل، والتشريع هو الاستثناء، وليس هناك قيد على التنظيم سوى احترام المجال المحجوز للبرلمان، فيمكن لرئيس السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - أن يمارس صلاحياته الممنوحة له بموجب الدستور، فيشرع إلى جانب الميادين الخارجة عن المواد المذكورة أعلاه في المواضيع المتعلقة بالأزمة[4]،

---

[1]- المادتان 27 و28 من الدستور 63.

[2] - المادة 58 من الدستور 63.

- د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مرجع سابق، ص 13

[3]- جورج فيدلوبيار دلفوفيه، القانون الإداري ج1، مرجع سابق، ص183.

[4]- المادة 124 و93 من دستور 1996. والمادة 142 و 107 من تعديل 2016.

وعن طريق التشريع بالأوامر التي لها قيمة القانون الصادرة عن المشرع، في حالات شغور البرلمان، وبين دورتيه، ليعرض ذلك على هذا الأخير في أول دورة له، ويشترط دستور 63 مدة ثلاثة أشهر، لعرضها على البرلمان للمصادقة عليها فإن لم يصادق عليها أصبحت لاغية[1].

لكن في الأزمات لم يشترط المشروع مصادقة البرلمان واكتفى بإصدارها في مجلس الوزراء فقط[2]. وتجدر الإشارة هنا الى ان دستور 89 لم يتناول موضوع التشريع بالأوامر الخاصة برئيس الجمهورية .

و لعل اللجوء إلى صيغة التشريع بالأوامر مقيدة بشروط لابد من توافرها :

- أن تصدر في مجلس الوزراء.
- أن يصادق عليها البرلمان في أول دورة له– واشترط دستور63 أجل ثلاثة 3 أشهر-.

لكن بالنسبة لقانون المالية المشرع ملزم بالمصادقة عليه في ظرف زمني لا يتجاوز بأي حال من الأحوال 75 يوما[3] وإلا أصدره رئيس الجمهورية في شكل أمر .

فاللجوء الى التشريع بالاوامر في ظل دستور 63 يكون بتفويض من المجلس الوطني.

أما في باقي الدساتير فبدونه، لأن الرئيس يتخدها استنادا إلى الدستور، والجوء اليها يجب أن تكون مقرونة بإحدى الحالات المستعجلة التي يقدرها رئيس الجمهورية وهي:

- في حالات الضرورة كشغور البرلمان أو"بين دورتين".
- في الحالة الاستثنائية التي يرجع أمر تقديرها إلى رئيس الجمهورية[4].
- في الحالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة.

وما يشد انتباهنا عند استقراء المادة 124 من دستور 96 والمادة 142 من تعديل2016 أن هذه الأوامر ذات طبيعة مختلفة، فأوامر حالة الضرورة والاستعجال يجب عرضها على البرلمان في أول دورة له وإلا صارت لاغية، عكس الأوامر المتخذة في الحالات الاستثنائية بموجب المادة 93 و107 من نفس الدستورين، فهذه الأخيرة يشترط فيها أن تتخذ في مجلس الوزراء، دون أن يشترط عرضها على البرلمان للمصادقة عليها .

ونلاحظ أن المؤسس الدستوري سكت عن الحالة التي يمتنع فيها رئيس الجمهورية عن اتخاذ هذا النوع من الأوامر في مجلس الوزراء، وعزوفه عن عرضها على البرلمان في أول

---

[1]- المادة 124 من دستور 96. والمادة 142 من تعديل 2016.

[2]- المادة 93 من دستور 96. والمادة 107 من تعديل 2016.

[3]- المادة 121 من دستور 96. والمادة 139 من تعديل 2016.

[4]- المواد 120 + 124 + 93 وقد نصت المادة 1/124 من تعديل 2016 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامرفي مسائل عاجلة في حالة شغورالمجلس الشعبي الوطني أوخلال العطل البرلمانية بعد الأخذ برأي مجلس الدولة".

دورة له. وفي مثل هذه الحالات يتبين لنا أن أمر تقديمها يرجع إلى رئيس الجمهورية دون سواه، مما يؤدي إلى انحصار دور البرلمان في مجال التشريع ليتوسع على حسابه دور السلطة التنفيذية، وكان على المؤسس الدستوري أن يقيد تقدير الرئيس، بوجوب عرض هذه الأوامر على البرلمان، بعد اتخاذها في مجلس الوزراء، ليتقيد بهذين القيدين للحد من توسعه في التشريع على حساب البرلمان.

2- **تنفيذ القوانين التي تضع السلطة التشريعية مبادئها العامة.** من البديهي أن يكون التنظيم، في المواضيع التي تخرج عن المجال المخصص للقانون، أي المجال الذي يشريع فيه البرلمان بالقانون فقط، ويمتد التنظيم إلى معالجة تفاصيل وجزئيات الموضوعات التي وضع المشرع قواعدها العامة، تطبيقا للقانون، وفي هذا الإطار لا بد من التمييز بين حالتين اثنين:

الحالة الأولى: التي جاءت في المواد 28 و151 و115 و122 و123 و140 و141 من دساتير الجزائر المتعاقبة والتي يوجب فيها المؤسس الدستوري التشريع بالقانون، وتكون السلطة التشريعية هي المختصة في سن كافة القواعد والإجراءات اللازمة دون سواها، وليس للسلطة التنفيذية تناول هذه الموضوعات، سوى تنفيذ القانون فقط، باعتبار أن هذه المواضيع خصصها الدستور للمشرع، وليس للتنظيم أن يتدخل فيها .

الحالة الثانية: وتتعلق بالموضوعات التي وضع المشرع المبادئ الأساسية والقواعد العامة، وترك التفاصيل والجزئيات تتولى السلطة التنفيذية التصدي لمعالجة ما هو غير أساسي منها، بقواعد تنظيمية لا تتعارض مع المبادئ الأساسية والقواعد العامة التي وضعها المشرع، فليس للسلطة التنفيذية أن تتجاهل إرادة هذا الأخير - البرلمان-[1].

إذا كانت المواد 28 و151 و115 و 122 و123 و140 و141 هي التي حددت مجال القانون في دساتير الجزائر، فإن المؤسس الدستوري قرر أيضا حماية مجال التنظيم الذي تختص به السلطة التنفيذية، بموجب المواد 53 و10/111 و116 و125 و143 من دساتير الجزائر المتعاقبة.

إن تحديد مجال كلا من القانون والتنظيم جعل العلاقة التقليدية بينهما تهتز مما يرتب على ذلك النتائج القانونية التالية:

1- عمل دستور 1963 على تقوية دور السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية وذلك بإطلاق مجال القانون وحصر مجال التنظيم في التنفيذ فقط.

---

[1]- إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص 123.

2- عمل المؤسس الدستوري في دساتير 76 و89 و96 وتعديل 2016 على تقوية دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فأطلق مجال التنظيم في الأولى، وحصر مجال القانون في الثانية.

3- عدد المؤسس الدستوري مجال القانون، وأوكله إلى البرلمان وحده، بينما أفسح المجال أمام التنظيم لتناول التفاصيل والجزئيات المتعلقة بالمبادئ الأساسية والقواعد العامة، وكل المجالات غير المخصصة للقانون[1].

4- حدد المؤسس الدستوري مجال التنظيم بموجب المواد 53 و10/111 و116 و 125 و142 من الدساتير المتعاقبة .

5- خص المؤسس الدستوري مجال التنظيم بالحماية بنصوص المواد المذكورة، بينما مجال القانون لا يتمتع بأية حماية سوى الرجوع إلى القواعد العامة للقانون الإداري أي القضاء الإداري لحمايته.

6- يختص المجلس الدستوري كجهاز للرقابة بتكييف العمل محل التشريع هل هو ذو طابع قانوني ؟ فيدخل في مجال القانون. أم أنه ذو طابع تنظيمي فيدخل في مجال التنظيم.

7- تكون آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية[2].

ومن النتائج السابقة يتجلى لنا أن مجال التنظيم في دساتير الجزائر أخذ يتسع، بينما يضيق مجال القانون، باستثناء مجال القانون في دستور 63 فإن المؤسس الدستوري لم يحدد مجال القانون، فأعطى للمشرع كامل الحرية في التشريع بقوانين في كل المجالات وبدون استثناء ولا حصر، خول التفويض لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر طبقا للمادة 58 من نفس الدستور.

3- مدى تطور مجال التنظيم في دساتير الجزائر؟.

إن الوظيفة التقليدية للسلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين عن طريق التنظيم، وذلك بالنص على القواعد التكميلية والتفصيلية والجزئية، من أجل تنفيذ القانون، بحكم أن السلطة التشريعية لا تملك الآليات والخبرات اللازمة لتنفيذ القوانين بدقة نظرا لكثرة موضوعاتها، لذلك تركت باقي القواعد التفصيلية والتكميلية والجزئية للسلطة التنفيذية تتناولها عن طريق التنظيم.

---

[1] - المواد 2/151+5+6+7+8+10+18+19+20+21 من دستور 76.
المواد 2/115+5+7+8+17+18+19+20+21 من دستور 89.
المواد 2/122+5+8+16+17+18+19+20+27 من دستور 96، و140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] - المادة 3/169 من التعديل الدستوري 2016. وأكدت ذلك المادتين 190 و191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لكن الضغط المتزايد على المشرع، نظرا لتدخل الدولة في كل المجالات، وتعدد أنشطتها، أدى إلى وجوب سن التشريعات لمواجهة صور التدخل، حيث إن إجراءات إعداد القوانين معقدة وكثيرة وطويلة، لا تساعد على تلبية تدخل الدولة في جميع الميادين، ونظرا للضرورة الملحة التي تقتضيها التطورات التي عرفتها السياسة والاقتصاد، كانت تثار مسائل استعجالية تقتضي الحل السريع. وبما أن عمل المشرع بطيء، وما تقوم به الدولة من فرض قيود على المواطنين، أوجب على المشرع أن يبحث على جهة أخرى يلقي عليها الحمل، فأجبر على تفويض جزء من اختصاصه إلى السلطة التنفيذية، لتعالج هذه المواضيع بتنظيمات قد تعدل وتلغي بها قوانين. إن تاريخ الجزائر المستقلة لم يعرف هذا النوع من التفويض إلا في دستور الجزائر الأول لسنة 63، ولم نعثر في حدود علمنا على مسألة فوض فيها البرلمان السلطة التنفيذية، أما باقي الدساتير لم تنص على التفويض إطلاقا، لأنها حددت مجال القانون، وفتحت المجال أمام السلطة التنفيذية، لتتوسع على حساب السلطة التشريعية، لتشرع بالأوامر التي لها قوة القانون. ولم تقف عند هذا الحد بل خولت لرئيس السلطة التنفيذية الرجوع إلى مالك السيادة الذي هو الشعب في المسائل ذات الأهمية الوطنية، وبذلك انحصر مجال القانون وتوسع على حسابه مجال التنظيم، ومع النصوص الصريحة كان لزاما على السلطة التنفيذية أن تبحث على صيغ وحيل جديدة تسمح لها بإلغاء وتعديل النصوص التشريعية الصادرة من البرلمان بنص الدستور، ومن هذه الأساليب.

4- فكرة المجال المحجوز للسلطة التنفيذية :

إن التنظيمات المستقلة التي تعتبر مجالا خاصا تستقل به السلطة التنظيمية، مستندة في ذلك إلى الدستور مباشرة[1].

فضلا عن ذلك فإن دساتير الجزائر المتعاقبة خولت لرئيس الجمهورية سلطة استثنائية للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان، وذلك بين دورتي المجلس وفي مسائل عاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية وفي الحالات الاستثنائية، ويختلف الأمر من دستور إلى آخر، فدستور 63 لم يعط هذه الصلاحية لرئيس السلطة التنفيذية إلا بتفويض من المجلس الوطني، طبقا للمادة 58 منه، بينما تنص المادة 153 من دستور76 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق

[1] - المادة 53 من دستور 63.
المادة 153 من دستور 76.
المادة 116 من دستور 89.
المادة 1/125 من ديتور 96. والمادة 1/142 من تعديل 2016 التي تنص على أنه:"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المتخصصة للقانون".

إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة". وتخلى دستور 89 عن مسألة التشريع بأوامر، وأبقى لرئيس الجمهورية الأعمال التنظيمية المنصوص عليها بموجب المادة 116 منه .

أما في دستور 96 فقد بعث من جديد فكرة التشريع بالأوامر بموجب المادة 1/124. ونقل عنه تعديل 2016 حيث نصت المادة 142 منه على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أوخلال العطل البرلمانية..." وتكون شاملة لأي مجال من المجالات المخصصة للسلطة التشريعية، وبطبيعة الحال تكون هذه الأوامر معدلة أو تلغي ما سبقها من القوانين الصادرة عن المشرع بشرط أن تعرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها طبقا لنص المادة 2/142 من نفس الدستور.

كما يمكن لرئيس الجمهرية التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 4/124 والمادة 93 من دستور 96[1]، وأكد ذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 بنص المادة 142 والمادة 107 التي تنص على أنه "إذا كانت البلاد في حالة خطر داهم ووشيك، أن يصيب مؤسساتها الدستورية أواستقلالها أو سلامتها أو سلامة ترابها" أن يتخذ الإجراءات اللازمة والاستثنائية التي توجبها المحافظة على سلامة المؤسسات الدستورية وسريان الأوامر التي صدرت في الحالة الاستثنائية يجب أن تكون موافقة للنص الدستوري وإلا تكون غير دستورية هذا من جهة، ومن جهة ثانية تنتهي بانتهاء الحالة الاستثنائية، فهي قوانين مؤقتة تطلبتها الحالة الاستثنائية .

ومن خلال ما سبق ذكره فإنه إذا كانت سلطات رئيس الجمهورية غير مقيدة من حيث الموضوعات التي يشرع فيها بأوامر، وسلطاته التقديرية في ذلك واسعة، فإنها تكون في حدود الوضع الاستثنائي، وهذا يرجع إلى رئيس الجمهورية ومدى احترامه للبرلمان ولا يتدخل في مجاله القانوني، إلا في حدود الحالة المستعجلة والضرورة[2] .

لقد تناولنا مفهوم القانون والتنظيم ثم عرجنا على مجاليهما وبيننا أن الحدود الفاصلة يبن المجالين يعتريها التداخل، وصعوبة التمييز بين المجاليين ظاهرة وواضحة والدليل على ذلك القانون العضوي رقم 13/11 والمتعلق بالإختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، أحكامه نقلت تقريبا من أحكام المرسوم التنفيذي 261/98، ونظام مجلس الدولة لسنة 2002.

وحتى يكتمل المبحث لابد من التعريج على التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، ومعايير التمييز بينهما.

[1]- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية المرجع السابق، ص 368.

[2]- د. فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006 ص 233.

المطلب الثاني- التمييز بين مجالي القانون والتنظيم ومعاييرهما

من المفيد الوقوف على حالات التمايز بين القانون والتنظيم، كما يحتاج التداخل بين مجالي القانون والتنظيم إلى معايير تميزها عن بعض، وتحديد مجال كل منهما، لذلك يتناول الفرع الأول التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، ويعالج الفرع الثاني معايير التمييز بين القانون والتنظيم.

الفرع الأول- التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر

إن عملية التمييز بين مجالي القانون والتنظيم، يعتريها التداخل الكبير والتشابه الشديد لأن العمل الإداري أي التنظيم يتصف بخصائص العمل التشريعي، وإن عمل السلطة التشريعية يمكن أن يكون في حالات معينة قرارات إدارية، كتوقيف موظف يعمل بالمجلس الشعبي الوطني. وبالعودة إلى القانون العضوي لمجلس الدولة الجزائري نجد عمله ينحصر في الرقابة على القرارات الإدارية دون سواها من الأعمال التشريعية والقضائية، وهذا نجده يتماشى مع مبدأ استقلال السلطات الذي تؤكده دساتير الجزائر خاصة دستوري 89، 96 وتعديل2016[1].

إن عملية التمييز بين مجالي القانون والتنظيم تكتسي أهمية كبيرة، نظرا للتشابه الشديد بين القانون والتنظيم، ونظرا لكون السلطتين التشريعية والتنفيذية تصدر عنهما قواعد عامة ومجردة، تسرى على كافة الأشخاص المخاطبين بهذه القواعد، فضلا عن كون بعض هذه القواعد متداخلة من حيث الشكل والمصدر مع القانون، خاصة منها تنظيمات الضرورة والاستثنائية والتفويضية.

وبالتالي يتناول أهمية التمييز بين مجالي القانون والتنظيم، وكذا التمييز بينهما في دساتير الجزائر.

أولا-أهمية التمييز بين مجالي القانون والتنظيم:

إذا كانت أوجه الشبه بين مجالي القانون والتنظيم عموما كثيرة إلا أنها تختلف عن بعضها في أوجه أخرى ومنها:

1- من حيث الدرجة: حيث أن التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية تخضع للقوانين التي تعلوها في الدرجة، باستثناء التنظيمات المستقلة.

2- من حيث الطبيعة: كما أن التنظيمات تختلف عن القانون من حيث الطبيعة، فالقاعدة القانونية الصادرة عن المشرع تختلف عن القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية، فالأولى أقوى من الثانية.

---

[1]- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 هـ الموافق لـ30 مايو سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله . ج . رعدد37.

3- من حيث المصدر: الدساتير الجزائرية تعطى حق إصدار القوانين للهيئة التشريعية، بينما تعطى السلطة التنفيذية حق اتخاذ التنظيمات، وليس لهذه الأخيرة الاعتداء على المجال المخصص للمشرع[1].

4- من حيث مجال العمل: إن مجال القانون كان غير محدود ويشمل جميع المواضيع، بينما التنظيم مجاله محدود وضيق جدا وليس له أن يتناول إلا تلك المسائل التي تتعلق بالتفاصيل والجزئيات التي لا يمكن حصرها بقانون، وبالتالي فإن مهمة التنظيم تطبيق القانون فقط.

لكن الدستور الفرنسي لسنة 1958 أحدث تغييرا جذريا فأطلق المحدود وهو التنظيم وقيد المطلق وهو القانون[2].

لقد تأثرت بذلك دساتير الجزائري لسنة 76 و89 و96 و2016 لا سيما ما نصت عليه المواد151 و115 و122 و123 و140 و141 التي حصرت مجالي القانوني، وأطلقت مجال التنظيم بموجب المادة 152 و116 و125 و143 حيث تنص هذه الأخيرة على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في مسائل غير المخصصة للقانون"[3].

ومما سبق ذكره نصل إلى القول أن مجال التنظيم غير محدود باستثناء الموضوعات المحجوزة للمشرع فقط. أما التشريع فمجاله محدود، ولا يمكنه أن يتعداه، غير أنه - يرى البعض من الفقه - أن المشرع يستطيع أن يشرع في مسائل سبق للتنظيم أن تناولها عملا بالمبدأ أن البرلمان يعبر عن "إرادة الأمة" وبالتالي له أن يشرع في جميع المجالات باستثناء التنظيمات بطبيعتها[4].

5-من حيث تدرج القواعد القانونية: إن مبدأ تدرج القواعد القانونية يقتضي أن يخضع الجميع إلى القانون حكاما ومحكومين كما أنه يقتضي احترام القاعدة القانونية الدنيا للقاعدة التي تعلوها وإلا كان ذلك خرقا لقواعد المشروعية.

فالسلم التدريجي للقواعد القانونية يقتضي أن يكون الدستور في أعلى الهرم، ثم تليه القوانين العضوية، فالعادية، والتنظيمات المستقلة وبعدها التنظيمات الأخرى.

كذلك قوة القاعدة القانونية الصادرة عن المشرع، تتمتع بقوة تستمد من مصدرها ضمن الحدود التي رسمها لها القانون، كما لا يمكن للقاعدة التنظيمية أن تخالف القوانين المعمول بها[5].

---

[1] - الدستور -63-76-89-96 المواد 122-123-125-من دستور 96.

[2] - الدستور الفرنسي- لسنة 1958 المواد 34- و37.

[3] - وهذا ما تؤكده المادة 125 من دستور 1996، والمادة 142 من تعديل 2016.

[4] - أحمد قارش، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 23.

[5] - د. أحمد قارش، نفس المرجع، ص 24.

وهذا ما ذهب إليه غالبية الفقه الذي يرى أن القاعدة التنظيمية تأتي في درجة القوة تحت القاعدة القانونية الصادرة عن المشرع، الذي له أن يعدلها أو يلغيها أو يخرج عنها ويتجاهلها[1].

6-من حيث الرقابة القضائية على التدرج:

إن القوانين بمفهومها العادي لا تخضع للرقابة القضائية، بينما تخضع للرقابة على دستوريتها، ولا تكون الرقابة القضائية إلا في صورة الامتناع عن تنفيذ القوانين لمخالفتها لمبدأ "دستورية القوانين"، وهذا يكون بمثابة مانع يمنع إلغاء القانون[2].

لقد نظم المؤسس الدستوري العلاقة بين السلطات عن طريق تحديد مجال التشريع كأساس للتمييز بين اختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية. ودعم ذلك بالرقابة الدستورية التي تعمل على تكريس هذا التمييز، غير أن الممارسة الفعلية والعملية قد تضيف عناصر أخرى، حسب طبيعة النظام الدستوري في الجزائر الذي يدعم ويقوي مركز السلطة التنفيذية، الممثلة في مؤسسة الرئاسة.

ثانيا- التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في ظل دساتير الجزائر:

ولبيان الحدود الفاصلة بين مجالي القانون والتنظيم، لابد من التمييز بين مجاليهما في دساتير الجزائر.

1- التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في ظل دستور 63:

إن دستور 1963 التجربة الجزائرية الأولى غلب عليه الطابع الإيديولوجي كما طغت عليه الأحادية الحزبية، فالفصل بين السلطات لا يعود للقواعد الدستورية، وإنما للممارسة الفعلية للسلطتين التنفيذية والتشريعية، فمجال التشريع مطلق وعام[3]، بينما مجال التنظيم فيه محصور ومقصور على تطبيق القوانين.

في ظل دستور1963 نلاحظ أن التشريع الاستثنائي يصطدم من حيث الأساس القانوني بمبدأ الفصل بين السلطات، لهيمنة الحزب الواحد – حزب جبهة التحرير-[4]، وبذلك زاد تدخل السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، بسبب تدخل الحزب في الدولة مما أعطى الوظيفة السياسية الحجم الأكبر[5].

---

[1]- د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 115.

[2]- د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 116.

[3]- د. لدرع نبيلة، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق، سنة 2004/2003، ص121.

[4]- أ. بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، ص 121.

[5]- د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 83.

وبالرجوع إلى ما قررته المادة 58 من دستور 63 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة 3 أشهر" وباستقراء نص المادة نلاحظ وجوب توفر الشروط الآتية:

- التفويض من البرلمان.
- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.
- عرض الأوامر على مصادقة المجلس الوطني.
- عرض الأوامر على المصادقة في أجل ثلاثة أشهر.

ومما سبق يتضح أن دستور 63 منح الرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر وهذا يعد توسعا من السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، خاصة وأن الدستور المذكور منح للرئيس حق المعالجة لبعض الموضوعات عن طريق التنظيم، وفقا لنص المادة 53 التي تنص على أنه "تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية".

فمجال التشريع بأوامر قائم على التفويض البرلماني، كما هو الحال في النظام الفرنسي[1] الذي حاكاه المؤسس الدستوري الجزائري مع تقييده بالمدة، وحق البرلمان في رفض المصادقة عليه، وأن يكون في المجال المفوض فيه وليس خارجا عنه[2].

إن النتيجة التي يمكن التوصل إليها من خلال استقراء مواد دستور 63 فيما يتعلق بمجال القانون فإنه غير محدود وعام، ومجال التنظيم محدود، ومحصور، واستثناء، وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد إشراك السلطة التنفيذية في الاختصاص الأصيل للبرلمان وذلك بمنح رئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر بتفويض من المجلس الوطني.[3] فضلا عما تخوله له المادة 53 من نفس الدستور[4] في مجال التنظيم.

كما أن دستور 63 لم يخول رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في حق تعديل الدستور لأن هناك سلطة تأسيسية، ولم يمنحه حق الرجوع إلى الشعب في المسائل ذات الأهمية الوطنية.

حيث أن المؤسس الدستوري احتفظ بالسلطة التقديرية للمجلس الوطني، ولم يخولها لرئيس الجمهورية، بل خص بها البرلمان ممثل الشعب ما لك السيادة. لكن الرئيس الراحل أحمد بن بله جمد العمل بأحكام الدستور بعد ثلاثة أسابيع من ميلاده، وذلك بموجب أحكام المادة 59

---

[1] - المادة 38 من دستور 1958 الفرنسي.

[2].Louis Dubouis, Droit public, 11 eme éd, Dalloz,1999, p126.

[3] - المادة 58 من دستور 63.

[4] - المادة 53 من دستور 63.

من نفس الدستور، بسبب المناوشات القائمة آنذاك على الحدود الجزائرية المغربية، وبذلك أفل العمل بالدستور ودخل المجلس الوطني في سبات عميق، وانفرد الرئيس بتجميع السلطات إلى حين الانقلاب عليه 19 يونيو سنة 1965.

2-التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في ظل الأمر 65: لقد نصت المادة 6 من الأمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 على أنه "إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم"[1] فيعتبر مجلس الثورة هو الهيئة التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني، والحكومة هي الهيئة التنفيذية التي حلت محل رئيس الجمهورية، لكن الهيئتين يرأسهما رئيس واحد، هو رئيس مجلس الثورة ورئيس الوزراء، تجمعت بموجبه السلطتان في يد واحدة، كما نلاحظ أن وحدة قيادة الحزب والدولة مكنت السلطة التنفيذية من التركيز للسلطة في يد المسؤول الأول عنها، ويظهر ذلك جليا من خلال تقنينه في دستور 1976 الذي منح للرئيس سلطات واسعة[2].

وتتميز هذه المرحلة بإنهاء العمل بالنظام الدستوري القائم، وتجمعت السلطتان التشريعية والتنفيذية في يد السلطة التنفيذية، مستندة في ذلك إلى الأمر1965/07/10 المتكون من ستة 6 مواد، الذي يعبرعنه البعض بالدستور الصغير.

ويتراجع دور البرلمان بل انعدم بعد ذلك تماما في ظل أمر 1965، وأقل ما يقال عن هذه المرحلة أنها انتهاك للشرعية الدستورية وتركيز للسلطة بل للسلطات في يد رئيس الهيئة التنفيذية أنذاك.

كما يظهر جليا غياب الهيئة التشريعية خلال الفترة "65-76" وبذلك تكون قد وصلنا إلى أن مجال القانون سلب من السلطة المختصة والأصلية وهي السلطة التشريعية، وأخذ عنوة من طرف السلطة التنفيدية لتنتهك بذلك قواعد الديمقراطية والتمثيل الشعبي، لأن مجلس الثورة لا تحكمه نصوص قانونية وأغلب أعضائه عسكريين أو من قدامى العسكر وأعضاؤه المستقلين أو الممتنعين لم يفوضوا، وبالتالي فالغلبة في مجلس الثورة للأقوى وهذا ما عبر عنه العقيد الطاهر الزبيري عضو مجلس الثورة في استجواب له بتاريخ 1989/10/10 لجريدة الشعب: "اتفقنا على أن يعقد المؤتمر بعد سنة وعلى الأكثر بعد سنتين، لكن العقيد بومدين رفض فكرة عقد المؤتمر

[1]- المادة 06 من الأمر 1965.

[2]- د. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سنة 2010، ص 43.

والقيادة الجماعية، وقال له "أنا لا أعول على الحزب والشعب وإنما على الجيش"[1]. وهذا يؤكد مقولة لقايد أحمد أحد أعضاء مجلس الثورة الناطق باسم مجلس الثورة بتاريخ 1965/06/22 قائلا في ندوة صحفية :"لم يتغير شيء سوى رجل".

ولعل هذا التركيز للسلطة يظهر جليا في دستور 1976 أين قننت فيه الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية وقويت بذلك السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية التي لم تكن ترقى إلى درجة السلطة، فالتنظيم غير المقنن هو كل شيئ في مرحلة الانقلاب 1965، وطغت الوظيفة السياسية طغيانا كبيرا، لأن الرئيس جمع بين القيادتين السياسية والتنفيذية في الدولة[2].

3- التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في دستور 1976:

بعد أن عرفنا تركيز السلطة التنفيذية وانسحابها على المجال القانوني، وذلك بالتشريع بأوامر في ظل الأمر 1965، جاء دستور 76 ليكرس دور السلطة التنفيذية، ويحدد مجال السلطة التشريعية، ليكون مجال القانون على سبيل الحصر[3]. وهذا ما تؤكده المادة 151 من الدستور المذكور، التي تحدد مجال التشريع بقانون في 26 بندا، ومواد أخرى منثورة في الدستور تخص مجال القانون[4].

ويمكن أن نفهم من ذلك أن المواد المذكورة عددت مجال القانون الذي لا يمكن أن يشرع فيه إلا بقانون، أما ما يخرج عن تلك المواد فهو من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، لها أن تتخذ فيه تنظيمات، وبذلك نصل إلى أن الفصل بين المجالين في دستور 76 يكون بتكريس دور السلطة التنفيذية، فالمجالات المخصصة للقانون محدودة ومحصورة وما دونها يختص بها التنظيم.

ومما يدعم دور السلطة التنفيذية انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية، إلى جانب ما تخوله له المادة 153 من دستور 76 بالتشريع بأوامر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، دون أن تشترط عليه اتخاذها في مجلس الوزراء، الشيء الذي يجعل رئيس الجمهورية شريكا للمجلس الشعبي الوطني في التشريع، وكل ما في الأمر أنه على رئيس السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية- أن يعرض هذه الأوامر على المجلس الشعبي الوطني - البرلمان- في أول دورة

[1]- د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، طبعة 2009، ص 347.

[2]- رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يحتل المكانة الرائدة، ويستمد ذلك من طريقة اختياره، وكذا السلطة الواسعة التي منحها لنفسه.

[3]- ويرى الأستاذ: فوزي أوصديق في كتابه الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري الجزء الثالث ص 81 "أن مجال القانون جاء على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ويفهم ذلك من صيغة المادة 151 التي تفيد أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها القانون، وأن المشرع الجزائري أخذ بفكرة المجال المحمي".

[4]- ومن أمثلة المواد المتناثرة في دستور 76 الخاصة بمجال القانون المادة 05+20+48+118+160.

له. لكن ما يشد الانتباه أن المادة المذكورة لا تخول رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة حل البرلمان الذي تقره المادة 163 من الدستور.

لقد جاءت نصوص المادتين 153 و163 من دستور 76 خاليتين من النص على مهمة التشريع سواء بأوامر أو بمراسيم، وهذا يعتبر فراغا دستوريا قد يؤدي إلى تجميد مؤسسات الدولة وتوقيف نشاطها القانوني والتنظيمي.

نعتقد أنه في ظل دستور 76 يعتبر التشريع بالأوامر انتهاك لمجال القانون وتقوية لمجال التنظيم، على حساب مجال القانون، مما يدفعنا إلى اعتبار هذا النوع من التشريع - التشريع بأوامر - تشريعا موازيا ومنافسا لنشاط البرلمان وإضعافا له.

وما يؤكد ويؤيد ما قلناه آنفا سحب مشاريع قوانين من مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة وإصدارها بموجب أوامر، وعلى سبيل المثال الأمر رقم 01/80 المعدل والمتمم للأمر 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية – الذي أودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يوم 1980/11/10 كمشروع قانون، ثم تم سحبه في 80/12/10 ليصدر في شكل أمر 81/4/28[1].

فضلا عما سبق فإن أحادية المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 126 من الدستور وترشيح أعضائه من طرف قيادة الحزب - حزب جبهة التحرير- كما توجب ذلك المادة 128 من نفس الدستور يعتبر ذلك قيدا على حرية العمل التشريعي، زيادة على حصر مجال التشريع وتضييقه. لكن هذا الاستحواذ من طرف السلطة التنفيذية على المجال الأصلي للبرلمان، قد يتكرس أو ينتفي بموجب دستور1989.

4-التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في ظل دستور 1989: إن هذا الدستور يشكل القطيعة مع النظام السابق المشبع بالإيديولوجية، وهيمنة حزب جبهة التحرير، الذي أقر ولأول مرة 'مبدأ الفصل بين السلطات'[2]، وخلوه من تدخل السلطة التنفيذية في مجال القانون بالتشريع بأوامر، وبذلك يكون قد أوجد توازنا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[3].

والملاحظ أنه في دستور 89 عرفت السلطة التشريعية تراجعا كبيرا في مجال القانون، نظرا لكون السلطة التنفيذية تقاسمها هذا الدور، حيث خصص وحدد مجال القانون بالنسبة للسلطة التشريعية، لكن مجال التنظيم فيه عام وغير محدود. فدستور89 انتهج أسلوب العقلنة، فأصبحت السلطة التنفيذية تقاسم البرلمان التشريع عن طريق التنظيم، بل تنافسه في ذلك، وهذا ناتج عن

---

[1]- أ. نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 120.

[2]- د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس طبعة 2009، المرجع السابق، ص 354.

[3]- أ. نزيهة بن زاغو، نفس المرجع، ص 124.

التطور الملحوظ الذي عرفه النظام السياسي الجزائري، دفع المؤسس الدستوري إلى توزيع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما أوجد مجالا مخصصا للقانون والذي يختص به المشرع، ومجالا آخر للتنظيم تختص به السلطة التنظيمية[1]، وبذلك يضيق مجال القانون، ويتسع مجال التنظيم، فتقوى السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

وبالرجوع إلى المادتين 115 و116 من دستور 89 يظهر جليا تأثره بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي قيد سلطات البرلمان كمشرع أصيل، وذلك بنص المادة 34 منه، على تحديد مجال القانون على سبيل الحصر، وحدد المواضيع التي يشرع فيها بالقانون، وما عداها يكون من صلاحيات السلطة التنفيذية بواسطة التنظيم.

وقد تأثر دستور الجزائر بالنظام السياسي الفرنسي إلى درجة محاكاته في مجال القانون الذي يشرع فيه البرلمان، وأطلق مجال التنظيم ليشرع فيه رئيس الجمهورية بحرية كاملة[2].

ونخلص إلى أن دستور 1989 عمل على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، لكن مجال التشريع الذي تختص به السلطة التشريعية طبقا لأحكام الدستور التي تأتي في مقدمتها المادتان115 و116 - رغم أن دستور 1989 لم يعط السلطة التنفيذية حق التشريع بالأوامر- ومع ذلك فإن المواد التي يخصصها الدستور للمشرع فهي تكمن في بضع مواد ومنها المادة 115 التي تحصر مجال القانون في ستة وعشرين بندا[3].

حيث نصت على أنه: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور" وتدخل كذلك في المجال القانوني ما يلي:

1- حقوق الأشخاص، وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العامة، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، حق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.

---

[1]- د. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، المرجع السابق، ص 164.

[2]- د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 354.

[3]- المادة 115 من دستور 89. و كذلك المواد 5-20-48-118- 160 من نفس الدستور.

7- القواعد العامة للقانون الجزائي، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين.

8- القواعد العامة للإجراءات المدنية، وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية.

10- نظام الانتخابات.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- المصادقة على المخطط الوطني.

13- التصويت على ميزانية الدولة .

14- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.

15- النظام الجمركي.

16- نظام البنوك والقروض والتأمينات.

17- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

18- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان.

19- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي.

20- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة.

21- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

22- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.

23- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

24- النظام العام للمياه.

25- النظام العام للمناجم والمحروقات.

26- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

من خلال نص المادة المذكورة نجد أن المؤسس الدستوري قد ميز بين نوعين من المواضيع:

1- مواضيع مخصصة للمشرع الذي يعود إليه وحده تحديد القواعد القانونية المتعلقة بالمواضيع التي تضمنها مثل "حقوق الأشخاص، وواجباتهم الأساسية، وخاصة نظام الحريات العامة، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين".

2- مواضيع يكتفي فيها المشرع بتحديد القواعد العامة مثل: "القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، القواعد العامة المتعلقة بالصحة والسكان، والقواعد العامة للإجراءات المدنية، وطرق التنفيذ"، أي أن المشرع يتولى التشريع في القواعد العامة، تاركا القواعد الفنية والتفصيلية إلى السلطة التنفيذية[1]. فمهمة السلطة التنفيذية فيما يخص المواضيع المخصصة للمشرع البرلماني

[1]- أ. يمينة هكو، وظيفة التشريع مقاربة مغاربية : المغرب الجزائر، مطبوعات الهلال وجدة المغرب، سنة 2006 ص 10.

هي تنفيذ القوانين الصادرة عن هذا الأخير وهي المهمة الأصلية لها، تطبيقا لنص المادة 2/116 من دستور 1989 :"يدرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة "لذلك فإن التمييز بين الموضوعين يكاد يكون مجرد تمييز نظري فقط.[1]

وبناء على نص المادة 1/116 أصبح رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، فله حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، وهي مراسيم تستند الى النص الدستوري، مما يؤكد لنا أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بقانون محدودة ومحصورة، وما عداها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية والوزير الأول[2].

5- التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في ظل دستور 1996 وتعديل 2016:

فقد تكرس في دستور 96 نص المادة 116 من دستور 89 حيث تكرر نصها في المادة 125 من دستور 1996 ونقلت في نص المادة 143 من تعديل 2016 الذي حاكى نص المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 58، حيث إن نص المادة استثنى المجالات المخولة للقانون، وباقي المجالات يختص بها المجال التنظيمي، وهذا ما جاء به نص المادة 122 من دستور96 والمادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016[3].

حقيقة من استقراء المادتين المذكورتين أعلاه يظهر لنا جليا أن مجال التنظيم يكتسح المجالات الأخرى غير المنصوص عليها في المادة 122 من دستور 96، والمادة 140 من تعديل2016، فيمكن للسلطة التنفيذية بواسطة رئيسها- رئيس الجمهورية- أن يتخذ تنظيمات فيما يخص المجال غير المخصص للقانون، فضلا عن تخويله التشريع بواسطة أوامر تكون في نفس الرتبة من القانون، فيكون بذلك قد طوى مساحة كبيرة كانت من اختصاص المشرع.

فإذا كان دستور 1989 ينعدم فيه التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتداخل مجاليهما، فإنه يظهرمن خلال بعض أحكام دستور 1996 وتعديل 2016 تقوية مجال التنظيم على حساب مجال القانون، حيث حصر المؤسس الدستوري مجال القانون في جملة من المواد

---

[1]- د. عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية رقم 02 العدد 3 سنة 2002 ، ص 10.

[2]- لقد أستند دستور 1989 السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون لرئيس الجمهورية، وأسند تطبيق القانون في المجال التنظيمي إلى رئيس الحكومة "الوزير الأول" حيث نصت المادة 116 في فقرتها الأولى على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

[3]- المادة 122 زاد على بنود 26 الواردة في المادة 116 من دستور 89 بنود أخرى، نقلتها المادة 140 من تعديل 2016، وأضاف دستور96 مجالا جديدا بنص المادة 123 نقلته المادة 141 من تعديل 2016 المخصص للقوانين العضوية إذ نصت المادة على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية وبموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في مجالات الآتي:- تنظيم السلطات العمومية- وعملها.- نظام الانتخابات.- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

- القانون المتعلق بالإعلام.– القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي. – القانون المتعلق بقوانين الميزانية.

وفتح مجال التنظيم للسلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - ليشرع في الظروف الاستثنائية في حالة الضرورة والاستعجال لكن هذه الحالات صارت قاعدة عامة[1].

إن الجديد الذي جاء به دستور 1996 هو التشريع بأوامر في الحالات المذكورة في المادة 1/124، وتناولتها المادة 142 من تعديل 2016 التي تنص على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفه من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ أوامره في مجلس الوزراء"[2].

إن مجال القانون كما هو محدد في المادة 122 توسع إلى بنود أخرى إذ بلغت 30 بندا، تخص المجال المخصص للمشرع، وقد حصرها المؤسس الدستوري في ثلاثين بندا مثل الدستور السابق 89 مع الفارق في العدد حيث زاد عنه أربعة بنود، وقد ألغى منها التعديل الدستوري لسنة 2016 البند11 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني، بموجب المادة 140 من نفس الدستور.

إن ما جاء به دستور 1996، وتعديل 2016 هو إعادة لما جاء به دستور 1989 مع بعض الفوارق التي لم يأت بها الدستور السابق، وقسم المؤسس الدستور مجال القانون إلى قسمين:

فالأول يحدد مجال القانون المخصص للمشرع وحده، فيما يتعلق بنظام الحريات العامة والفردية، والضمانات الأساسية للموظفين، وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

وأما الثاني فقد حدد فيها المؤسس الدستوري القواعد العامة مكتفيا بذلك، تاركا القواعد التفصيلية والفنية والجزئية للمجال التنظيمي، الذي يدخل في إطاره تطبيق القانون ومن أمثلة ذلك القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، البحث العلمي، والقواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ والقواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.

فالمشرع في هذا القسم لا يشرع بقانون إلا في إطار القواعد العامة، تاركا القواعد التفصيلية والجزئية والفنية للسلطة التنفيذية، وهذا يدخل في إطار مهمتها المتمثلة في تنفيذ

---

[1]- أ. محديد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلال البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق، سنة 2002/2001، ص 53.

[2]- جاء دستور 1989 خالي من هاتين المادتين - 124 و93 من دستور 1996.

القانون.[1] كما يدخل القسم الأول الذي يشرع فيه البرلمان وحده دون سواه في إطار تنفيذ القوانين، طبقا للمادة 2/143 من دستور 2016 التي تنص على أنه: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، وباستقراء المادة 143 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسه السلطة التنظيمية في المجال غير المخصصة للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية.[2] طبقا لنص المادة 1/143 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"[3].

كما أتى أيضا دستور96 بجديد يتعلق بتوسع مجال القانون، وجاء لأول مرة بطائفة من القوانين تحتل مركزا متميزا في التدرج القانوني ألا وهي القوانين العضوية، وقد حددت هده الطائفة من القوانين المادة 123 من الدستور 1996 التي نقلتها عنه المادة 141 من تعديل 2016 حيث نصت على أنه:"إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

1- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.

2- نظام الانتخابات.

3- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

4- القانون المتعلق بالإعدام.

5- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.

6- القانون المتعلق بقوانين المالية.

وألغت البند 7 المتعلق بقانون الأمن الوطني. الذي نصت عليه المادة 123 من دستور96.

وهناك مجالات أخرى مخصصة للقوانين العضوية بالإضافة إلى المجلات التي حددتها أحكام الدستور في المادة المذكورة أعلاه، حدد أحكام أخرى في المواد 52 و54 و87 و92 و103 و106 و120 و129 و172 و176 و194.

---

[1]- د. زعلاني عبد المجيد، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المرجع السابق، ص 10.

[2]- د. السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى الجزائر، طبعة 1993، ص 233.

[3]- وهناك ميادين أخرى خصصها الدستور للبرلمان وهي: 6 و18 و19 و20 و23 و33 و40 و42 و43 و 44 و46 و49 و52 و53 و54 و59 و60 و61 و63 و65 و68 و69 و71 و72 و78 و81 و82.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الطائفة من القوانين العضوية تختلف عن غيرها من القوانين العادية في طريقة المصادقة عليها طبقا لأحكام المادة 2/141 من تعديل 2016 حيث نصت على أنه: "تتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة"، حيث ساوى بين المجلسين بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة[1].

كما أوجبت نص المادة 141/ فقرة أخيرة خضوع القانون العضوي لمراقبة المجلس الدستوري من حيث مطابقة النص مع الدستور قبل الإصدار[2].

إن فكرة القوانين العضوية ارتبط وجودها بتطور النظام السياسي الفرنسي، فظهورها يرجع إلى دستور 1848 الذي ضمن هيمنة البرلمان في مجال التشريع، فالقانون العضوي في فرنسا يمثل الأداة التي تسمح للبرلمان بخرق حتى أحكام الدستور، ومن هذه الخروقات تعرض دستور 1946 للخرقات[3].

إن المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 أدرج بعض المواضيع المهمة في قوانين عضوية وأكدها في التعديل الدستوري لسنة 2016 حتى يجنب الدستور التعديلات المتكررة، وهنا تتجلى لنا وظيفة هذه القوانين -القوانين العضوية- المتمثلة في تطبيق القواعد الدستورية، وهذه الوظيفة على قدر كبير من الأهمية.

ومن الملفت للانتباه أن المجلس الشعبي الوطني الممثل لإرادة الأمة لم يكن تلك السلطة التشريعية التي تعارض النظام السياسي والدستوري - القائمين - في المسائل المهمة خدمة للأمة التي ينوب عنها، بل كان ذلك التابع للسلطة التنفيذية في كل المواقف السياسية الهامة، ولم يحدث يوما أن البرلمان أطاح بحكومة ما، ولم يتعارض يوما مع السلطة التنفيذية، وبقيت هذه الأخيرة السلطة الأقوى، وبقيت السلطة التشريعية المتمثلة، في البرلمان محصور مجال تدخلها في حدود معينة تكاد تكون تابعة، فالحكومة هي صاحبة المبادرة بالقوانين، فيما مجالات المبادرة لدى المجلس الشعبي الوطني محدودة جدا إن لم نقل معدومة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على ضعف السلطة التشريعية، وهذا الضعف يرجع إلى صنف القواعد السياسية

---

[1] - المادة 123 فقرة ماقبل الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه"تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة".

[2] - المادة 123+165 من دستور 1996.

[3] - د. مولود ديدان، المرجع السابق، ص 419 وما بعدها.

التي هي مصدر هذا المجلس الشعبي الوطني، أي الأحزاب السياسية التي ليس لها قوة في ترجيح الكفة لصالح ممثلي الأمة، إلى أن وصل البرلمان إلى كونه عبارة عن أداة للمصادقة على ما تبادر به الحكومة، وهذان الجدولان أكبر دليل على محدودية مبادرته:

الجدول رقم (01): نقارن فيه بين مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، واقتراحات القوانين من البرلمان

العهدة	مشاريع القوانين	اقتراح القانون من البرلمان
من 1977 إلى 1982	53 مشروع	02 اقتراح
من 1982 إلى 1987	82 مشروع	04 اقتراح
من 1987 إلى 1991	107 مشروع	17 اقتراح ولم يصوت عليها
من 1994 إلى 1997	81 أمر	5 أوامر ولم يصوت عليها
من1997 إلى 2002	61 مشروع	20 اقتراح قبل 4 ولم يصوت عليها
من 2002 إلى2007	91 مشروع	20 اقتراح وقبل 5 فقط
من2007 إلى 2012	75 مشروع	25 اقتراح وقبل1 فقط
معدل	78.57 مشروع/أمر	13.28 إقتراح وقبل 1.42 فقط

الجدول يبين حق المبادرة بمشروع أو مقترح قانون من السلطتين التشريعية والتنفيذية، يظهر منه أن السلطة التنفيذية هي التي استحوذت على مجال التشريع بطريقة مباشرة، ويؤكد هيمنة السلطة التنفيذية حتى على مجال القانون، حيث إنها تجد نفسها حرة في إدراج ما تراه مناسبا لها من مشاريع القوانين وتؤجل وترفض بعض المقترحات التي يتقدم بها المجلس الشعبي الوطني.

الجدول رقم (02): نقارن فيه بين القانون والتنظيم في الفترة الممتدة بين1997 إلى2012. من خلال ما نشر في الجريدة الرسمية.

السلطة المتخذة لنص، السنة	عدد القوانين العضوية والعادية	عدد التنظيمات المتخذة من الحكومة الستقلة والتنفيذية
1997 إلى 2002	060	3135
2002 إلى 2007	088	4462
2007 إلى 2012	075	7325
المجموع	223	14922

وبالمقارنة البسيطة فقد استحوذت السلطة التنظيمية على مجال التشريع، فخلال ثلاث عهدات للمجلس الشعبي الوطني أصدر البرلمان 223 قانونا، بينما أصدرت السلطة التنفيذية 14922 تنظيما. أي ما نسبته 98.04 تنظيا مقابل 1.96 قانونا صادرا عن البرلمان[1].

ومما سبق يتضح أن السلطة التنفيذية تمددت على مجال القانون المخصص للبرلمان، ولم تميز بينه وبين مجال التنظيم[2]. والبرهان الساطع في هذا المجال مشروع قانون المالية، حيث نجد المؤسس الدستوري يحصر المبادرة بقانون المالية بيد الحكومة دون البرلمان، وهذا ما نصت عليه المادة 139 من تعديل 2016 التي تنص على أنه: "لا يقبل أي اقتراح لقانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

والملاحظ أن نص المادة ينتزع من البرلمان الاختصاص المالي، بينما لا نرى التقييد للحكومة عند تقديمها لأي مشروع قانون، وبالتالي فإن كثيرا من الفقه يرى ذلك قيدا للبرلمان في معالجة مشروع قانون المالية[3].

[1]- د. لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 140 وما بعدها.
[2]- أ. لدرع نبيلة، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي، رسالة ماجستير، المرجع السابق، ص 137.
[33].Louis Dubouis, op cit, p216.

ولعل المؤسس الدستوري الجزائري اتبع النظام الدستوري الفرنسي الذي أقره دستور 1958. فقبل هذا الدستور استبعد اقتراحات البرلمان فيما يخص مشروع قانون المالية، وخص به الحكومة فقط. وكان أول من عمل بذلك وزير المالية الفرنسي ليون ساي Léon Say[1].

إن احتكار مشروع قانون المالية من طرف الحكومة يؤثر سلبا على مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه لا يفرق فيه بين مجالي القانون والتنظيم، ويؤدي إلى اقتحام السلطة التنفيذية مجال خصصه المؤسس الدستوري للبرلمان - المشرع[2]- ولعل هذا التوسع يدعم ويقوي السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجالي القانون والتنظيم.

ويمكننا أن نقول بأن المؤسس الدستوري وزع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحدد مجال كل من السلطتين، وأوجد العلاقة بينهما، لكن الفصل بين مجالي القانون والتنظيم عمليا يظهر جليا أنه يدعم تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

وما يؤكد احتكار السلطة التنفيذية لمجال التشريع فيما يتعلق بقانون المالية، أن البرلمان بغرفتيه مجبر على المصادقة على مشروع قانون المالية في ظرف زمني قياسي، وهو 75 يوما طبقا لنص المادة 7/138 من تعديل 2016 ووزعها القانون العضوي 12/16 كما يلي 47 يوما للغرفة الأولى كحد أقصى، ابتداء من تاريخ إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ومنح مدة 20 يوما للغرفة الثانية، وبقيت 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء، للبت في الخلاف الذي قد ينشأ بين غرفتي البرلمان[3]، وبالتالي فإن عامل الزمن يدعم احتكار السلطة التنفيذية لمشروع قانون المالية، أمام سلبية البرلمان في إلزام الحكومة حدود عملها طبقا للدستور، مما يؤكد انفراد الحكومة بمجال قوانين المالية، خاصة في مرحلة الإعداد وحتى المصادقة.

ولم يقف تدخل الحكومة -السلطة التنفيذية- عند هذا الحد بل تجاوزته إلى صلاحية إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال المحددة بالمادة المذكورة، كما يمكن لرئيس الجمهورية أيضا إصدار قوانين المالية التكميلية بأوامر في إطار

---

[1]- أ. أوصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2002، ص 82.

[2]- أ. كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، ط 1، 2011، ص 172.

- المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على أن"إضافة للمجالات المخصصة للقانون العضوي، القانون المتعلق بالميزانية" ومن نص المادة يتضح أن مشروع قانون المالية أسند للبرلمان.

[3]- المادة 2/44، 3، 4 من القانون العضوي 12/16.

الأوامر المخولة له في المجال التشريعي[1]. وهذا ما تؤكده المادة 44 من القانون العضوي الفقرة الأخيرة حيث تنص على أن"في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"[2].

نجد المشرع قد استبعد عدم المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان ولو كان السبب جديا، مما يوحي أن المصادقة واجبة وإلزامية، وأن الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية له قوة قانون المالية[3]. خلافا لبقية الأوامر التي يصدرها في المسائل العاجلة وعند الشغور المجلس الشعبي الوطني"بين دورتي البرلمان" أو خلال العطل البرلمانية، فهذه الأوامر لا ترقى إلى درجة قانون إلا إذا وافق عليها البرلمان.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن رئيس الجمهورية يلجأ في العادة إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر، وهذا ما فعله سنة 2002[4]. وذلك ما بين دورتي البرلمان خلال أسبوع قبل افتتاح الدورة البرلمانية الربيعية.

إن المشرع عندما يمتنع عن التصويت أي المصادقة بمفهوم المادة 138 من الدستور يكون بذلك قد تنازل عن ممارسة مهامه في مجال التشريع، مما يخول هذه السلطة إلى رئيس الجمهورية حفاظا على استمرار نشاط الدولة، وذلك بإصدار مشروع قانون المالية بأمر، وبذلك يكون قد مارس رئيس الجمهورية سلطاته الدستورية.

وما يجب ملاحظته في هذا المقام أن هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 لم تمنحها له الدساتير السابقة[5].

كما يظهر الاستفتاء كإجراء دستوري مخول لرئيس الجمهورية يسمح له بتمديد اختصاصه - السلطة التنفيذية- على المجال التشريعي المخصص للبرلمان، وذلك بالتشريع الحكومي، ويصعب على المجلس الدستوري مراقبة ذلك خاصة إذا تعلق الأمر بالقواعد العامة.[6]

---

[1]- المادة 142 من نفس الدستور.

[2]- المادة 21 فقرة أخيرة من القانون العضوي 12/16.

[3]- الملاحظ أن المشرع استعمل في المادة 120 من الدستور عبارة – عدم المصادقة بدلا من عدم التصويت – مما يلزم البرلمان ويجبره على الموافقة على المشروع، وإلا تدخل رئيس الجمهورية ليصدره بأمر بقوة القانون.

[4]- الأمر رقم 01/02 المؤرخ في 2002/02/25 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002.

[5]- الأمر رقم 01/02 المؤرخ في 2002/02/25 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 الجريدة الرسمية. ج.ر. العدد 15.

[6]- التشريع في القواعد العامة مع ترك القواعد التفصيلية والجزئية للتنظيم.

ويكون موضوع الاستفتاء تشريعا يتعلق بالقضايا ذات الأهمية الوطنية، وكذلك الاستفتاء في القضايا التي فيها الخلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وقد يشمل الاستفتاء مجال القوانين العضوية، خاصة أنه ليس هناك أي مانع يمنع رئيس الجمهورية من اقتحام هذا المجال وذلك عن طريق الاستفتاء[1].

الفرع الثاني- معايير التمييز بين مجالي القانون والتنظيم

لقد كان القانون من الناحية التاريخية القاعدة الأسمى على كل ما عداها، لأن القواعد القانونية تعبر عن "الإرادة العامة" التي لا تعلوها إرادة، فالقانون يحتل المكانة الأسمى في سلم القواعد القانونية بعد الدستور ويأتي التنظيم بعدها في المرتبة[2].

لكن مع تطبيق "مبدأ الفصل بين السلطات" أصبحت السلطة التنفيذية تشارك المشرع في إنتاج قواعد قانونية تنظيمية تتصف بصفة العموم والتجريد[3]، فلم يعد يقتصر دور السلطة التنفيذية على تطبيق القانون، بل امدت مهمتها إلى السهر على النظام العام، وتوفير الحاجات العامة، وبهذا يكون الدستور قد حولها إلى سلطة تنظيمية أصلية، مما يوجب علينا البحث عن معيار التمييز بين القواعد القانونية والتنظيمية.

أولا- المعيار الشكلي للتمييز بين القانون والتنظيم:

يرى أصحاب هذا المعيار- وهو الرأي الغالب في الفقه والقضاء - أن التمييز بين القانون والتنظيم يرجع إلى الجهة المصدرة للعمل كما يحدد الدستور، فإن كان هذا العمل أصدرته السلطة التشريعية - البرلمان - فإن العمل يعتبر تشريعا بقانون - ولو كان العمل يتعلق بحالة فردية أو بشخص بذاته، فالقانون هو التسمية الوحيدة التي تصدر عن المشرع وفقا للدستور[4]. وإذا كان العمل صدر عن السلطة التنفيذية يسمى تنظيما ولو اتصف بالعموم والتجريد مثل القانون.

ولعل تأييد هذا المعيار يكمن في سهولته وبساطته ووضوحه لذلك أخذت به الكثير من النظم ومنها النظام الجزائر.

إن توسع نشاط الدولة الحديثة هو الذي أوكل إلى البرلمان حق التشريع في المجال المخصص له، وأسند ما دون ذلك للسلطة التنفيذية، بسبب عجز الأولى عن التصدي لكل الجزئيات والتفاصيل الفنية المتعلقة بالتنفيذ الذي تواجهه هذه الأخيرة.

---

[1]- ليلى سلاماني ، الاستفتاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص 101.

[2]- د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الاداري، المرجع السابق، ص 287.

[3]- عصام نعمة اسماعيل، المرجع السابق، ص 513.

[4] - د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1964، ص 358 .

ومما لاشك فيه أننا نلاحظ عند بيان التفرقة بين مجالي القانون والتنظيم، أن المعيار المادي لا يمكن اعتماده للتفرقة بين المجالين، خاصة الأعمال التنظيمية التي تتسم بخاصية القانون[1]، بالمعيار الشكلي لكن يسهل التمييز بالمعيار الشكلي، مراعاة لما يلي:

1- الأنظمة التنفيذية للقوانين.

2- التشابه المادي بين القانون والتنظيم.

1- الأنظمة التنفيذية للقوانين "اللوائح التنفيذية":

لقد أوجدت الثورة الفرنسية تسجيل مبدأ سيادة الأمة، وذلك بتدوينه على دساتير فرنسا المتعاقبة، ونشرته في العالم عن طريق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1789 في مادته الثالثة، التي نصت على أنه "الأمة مصدر السيادة ومستودعها وكل هيئة وكل شخص يتولى الحكم، إنما يستمد سلطته منها" كما نص دستور1781 "على أن السيادة ملك للأمة، وهي وحدة لا تقبل التجزئة، ولا التنازل عنها، ولا التحلل بالتقادم" وبما أن الأمة توصف بأنها مصدر جميع السلطات، فإن الهيئة التي تمثلها وتعتبر عن إدارتها هي البرلمان، الذي يعتبر أعلى هيئة[2]. ومادام القانون هو الوسيلة للتعبير عن هذه الإدارة فإنه بهذه الصفة يكون أعلى من التنظيم، ويخضع هذا الأخير للقانون يتقيد به ويسير في فلكه ويتحرك في نطاقه[3].

لقد ساد مبدأ سمو القانون، كما ساد مبدأ الفصل بين السلطات، في أعقاب الثورة الفرنسية، حيث اقتصر وضع التشريع بمعناه الواسع أي القانون، على البرلمان، أما الوظيفة التنفيذية للقوانين، فاختصت بها السلطة التنفيذية.

لكن تنفيذ مبدأ الفصل بين السلطات، بدا أمرا صعبا لا يحقق المنفعة العامة المنشودة منه، بل عرقل التطور، ونتج عنه التباعد بين السلطات، وتصادمها أحيانا بدل تعاونها، الشيء الذي دفع القائمين على الوضع في فرنسا للبحث عن السبل لتخفيف حدة التنافس بين السلطتين - التشرعية والتنفيدية - على مراكز القوة، وإيجاد نوع من التعاون بينها لإصلاح الوضع، وهذا ما تم بموجب الدستور الصادر في 15-12-1799 الذي نصت المادة 44 منه على منح الحكومة حق اقتراح القوانين، ووضع الأوامر اللازمة لتنفيذها[4]، وعلى هذا الأساس الذي أريد من ورائه التخفيف من حدة "مبدأ الفصل بين السلطات" ظهرما يسمى باللوائح التنفيذية التي ترمى الى تنفيذ القوانين.

---

[1]- د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 11.

[2]- د. طعيمة الجرف، النظم السياسية، طبعة 1963، دار النهضة العربية، ص 704.

[3]- د. طعيمة الجرف، مبادئ القانون ج 1 طبعة 68-69، دار النهضة العربية، ص313.

[4]- د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 314.

وقد تأكدت هذه الفكرة - فكرة اللوائح التنفيذية - بصدور دستور 1874 لتنفيذ القوانين اللازمة للحفاظ على أمن الدولة عند تعرضها للخطر[1]، لكن دستوري 1875[2] و1946[3] اقتصرت نصوصهما على أن للسلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح التنفيذية من أجل تنفيذ القوانين، سواء كانت صادرة عن رئيس الجمهورية، أو عن رئيس الحكومة.

ومن الجدير بالملاحظة أن حق إصدار التنظيمات التنفيذية يستمد من الدستور، الذي ينص على ذلك صراحة وبالتالي فان السلطة التنفيذية هي المختصة بذلك.

لقد نصت المادة 125 من دستور 96 على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيم الذي يعود للوزير الاول "رئيس الحكومة سابقا" ونظر لوجود سلطتين تتنازعان على ممارسة اختصاص واحد يتعلق بالنصوص القانونية الشيء الذي ينبثق عنه صراع حاد بين المؤسستين، وللحد من هذا الصراع بين السلطتين - التشريعية، والتنفيذية - وجد المجلس الدستوري كحكم بينهما حيث يتولى مراقبة مدى دستوريتها من الناحيتين الشكلية والموضوعية لضمان وحماية اختصاص كل سلطة من الاعتداء[4].

لكن مراقبة المجلس الدستوري تتبنى على الإخطارات التي توجه إليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، أو الوزير الأول، أو من 50 نائئا، أو من 30 عضوا من مجلس الأمة، أو الدفع بعدم الدستورية من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، طبقا لنص المادتين 187 و188 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وبما أن البرلمان لم يمارس صلاحية الاخطار فإن النصوص المتخذة من طرف السلطة التنظيمية لم تخضع لأي رقابة سواء أوامرأو مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو المتعلقة بالمصادقة على الاتفاقيات[5].

والجدير بالذكر أن حق إصدار التنظيمات التنفيذية مستمد من الدستور الذي نص على ذلك صراحة وبالتالي فإن السلطة التنفيذية تستمد صلاحيتها من الدستور مباشرة وليس من القانون. وتنفيذها للقوانين لا يكون فقط لكل قانون على حدة، وإنما أيضا لمجموع القوانين[6].

وكل ما يجب أن تتقيد به التنظيمات التنفيذية هو صدور القوانين التي تنفذها، فليس لها أن تعدل فيها بالحذف والإضافة، ولا بالتعطيل جزئيا أو كليا. ولا إعفاء من تنفيذها[7].

---

[1]- المادة 14 من دستور 1814.

[2]- المادة 3 من دستور 1875.

[3]- المادة 47 من دستور 1946.

[4]- د. رابحي احسن، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة، ط 2012، ص 546.

[5]- د. رابحي احسن، نفس المرجع، ص 547.

[6]- د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق 316.

[7]- المادة 37 من دستور 1923 لمصر.

وفيما يخص دساتير الجزائر فإنها في مجملها نصت على تخصيص الوظيفة التنفيذية للقوانين والتنظيمات لرئيس الجمهورية والوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا". وهذا ما نصت عليه المادة 52 من دستور 1963 على أنه "يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين" وكذلك المادة 11/111 من دستور1976 التي تنص على أنه "يضطع رئيس الجمهورية بالإضافة الى السلطات المخمولة له بنص هذا الدستور...الفقرة 11 "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

وقد نصت المادة 3/81 من دستور 89 على أنه "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات" وكذلك المادة 2/85 من دستور96 التي نقلت محتوى الفقرة الثالثة من نص المادة 81 من دستور1989 ونقل مضمون المادة المذكورة حرفيا إلى نص المادة 99 من تعديل 2016 [1].

وكما سبق أن ذكرنا أن التنظيم هو عبارة عن قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية، تضع بموجبها قواعد عامة لتنفيذ أحكام القانون، أو إتمام أحكامه.

وتعتبر المواد 53 و10/111 و 116 و125 و 143 من دساتير الجزائرالمتعاقبة أساس السلطة التنظيمية، التي أنيطت برئيس الجمهورية والوزير الأول– "رئيس الحكومة سابقا"، لتنفيذ القوانين والتنظيمات.

إن الغرض من إصدار التنظيمات التنفيذية، هو إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون. وبذلك تبرز الصورة الأصلية للتنظيمات التنفيذية، وبها تتحقق الحكمة المتوخاة من منح السلطة التنفيذية حق إصدار هذا النوع من التنظيمات التنفيذية.

فالقانون قد يقتصر على وضع المبادئ العامة، ويبقى على عاتق السلطة التنفيذية التفصيلات بحكم طبيعتها ووظيفتها، وباتصالها الدائم بالجماهير، تكون أقدر على التعرف على التفصيلات والجزئيات الفنية اللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ.

لقد نصت دساتير الجزائر المتعاقبة على أن السلطة التنظيمية توكل لرئيس الجمهورية، والوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" وهذا ما نصت عليه المادة 53 من دستور 10 سبتمبر1963 "تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية" أما النص المقابل لهذه المادة في دستور 1976 فقد أكتفى المؤسس الدستوري بنقل ما جاء في نص المادة 53 من دستور63، حيث نصت المادة 10/111 التي عددت سلطات رئيس الجمهورية ومنها "يضطلع بالسلطة التنظيمية". وقد جاءت أكثر وضوحا في دستور 1989 حيث نصت المادة 116 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في السائل غير المخصصة للقانون.

[1] - تنص المادة 99 من تعديل 2016 على أنه"يسهر" أي الوزير الأول"على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة". ونقلتها المادة 125 من دستور 1996[1]. وتكررت في المادة 143 من تعديل 2016.

والأصل أن تلتزم السلطة التنفيذية في إصدارها للتنظيمات حدود القانون، فليس لها أن تتعدى حدوده أو تتخطى نطاقه أو تعطل تطبيقه، وإلا تكون قد تجاوزت حدودها الدستورية، مما يخول للسلطة القضائية أن تمتنع عن تطبيق التنظيمات التي تصدر مخالفة للقانون وأحكام الدستور[2]، أو بالدفع بعدم الدستورية عن طريق الإحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة طبق لنص المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- التشابه المادي بين القوانين والتنظيمات:

يسود الدولة المعاصرة مبدأ ذو أهمية خاصة وهو"مبدأ المشروعية" أو مبدأ سيادة القانون. ومن مقتضيات هذا المبدأ، أن أعمال الهيئات العامة لا تكون صحيحة، ولا منتجة لآثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بها، إلا بمطابقتها لقواعد القوانين التي تحكمها، فمجرد مخالفتها لها تكون غير شرعية[3].

فصفة المشروعية هي كل ما يطابق التشريع بمعناه الواسع أي القانون، الذي يشمل القوانين الدستورية والعادية والمراسيم التشريعية والمراسيم التنفيذية وكذلك المبادئ العامة[4].

فالقانون كلمة تطلق على كل قاعدة تتقيد بها الإدارة[5]، أما التشريع بالمعنى الضيق فقد أصبح غامضا، خاصة بعد أن أصبحت السلطة التنفيذية مشرعا ثانويا إلى جانب المشرع الأصلي، هذا التطور الذي عرفته الجمهورية الخامسة في فرنسا، وقنن بموحب دستورها لسنة 58، والذي جعل الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية هي الأصل، وأعطى السلطة التشريعية مواضيع محددة على سبيل الحصر، وما سواها يكون من اختصاص السلطة التنفيذية، أي أن الدستور الفرنسي أوجد قواعد قانونية مستقلة تماما، مجالها التنظيم الذي تستقل به السلطة التنفيذية كسلطة تنظيمية وتوصد بابه أمام المشرع[6]، وقد أخضع الاجتهاد هذا النوع من التنظيم المستقل إلى المبادئ القانونية العامة[7].

---

[1]- المادة 2/85 من دستور96، "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

[2]- د.عصام نعمة اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، نفس المرجع، ص 530.

[3]- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النشر مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة 1973، ص83.

[4]- د.عصام نعمة اسماعيل، نفس المرجع، ص 527.

[5]- J.RIVERO et J. WALINE, Droit administratif, Dalloz, 14 éd, 1992, p69.

[6]- G.Vedel et P. Delvolvé, Droit administartif, PUF, 2eme éd,1992, p326.

[7]- G.Vedel et P. delvolvé, idem, p334.

إن التطور الجديد جعل القانون يفقد صفة القاعدة الأساسية، فقد أصبح له مجاله المخصص له بالدستور، والذي تتولاه السلطة التشريعية - البرلمان- وللسلطة التنفيذية ما عداه، وبذلك تكون السلطتان على قدم المساواة في نظر الدستور.

أما في دساتير الجزائر فإن البرلمان له اختصاص في بعضها ويحذو حذو الدستور الفرنسي في بعضها الآخر[1].

فيعرف القانون بأنه تعبير عن الإرادة العامة، عندما يصدر كقانون، يصبح واجب التطبيق[2]. يعرف التنظيم على أنه قاعدة عامة تتميز بطبيعتها الجبرية والآمرة، تصدر عن السلطة التنظيمية. وطبقا لهذه الطبيعة لا نلاحظ أي اختلاف بين القانون والتنظيم إلا من الناحية الشكلية، فالأول يصدر عن السلطة التشريعية - البرلمان- والثاني عن السلطة التنظيمة.

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية سواء منها الفرنسية أو الجزائرية لا نجدها تميز بين القانون والتنظيم، مما جعل مهمة التمييز بينهما منوطة بالفقه، حيث يتأرجح بين مذهبين هما الموضوعي والشكلي ولكل معيار من المعياريين وظيفة مختلفة عن الآخر.

فالمعيار الشكلي يجيب عن تساؤل مفادة، ماهي الموضوعات التي تدخل ضمن الأعمال التشريعية؟ أما المعيار المادي فيجيب عن التساؤل، مم تتكون الأعمال التشريعية؟ ومن خلال المعيارين يمكن إدخال بعض الأعمال البرلمانية ضمن تصنيف معين.

فهذا المعيار- الشكلي- ينظر فيه إلى صفة الهيئة التي أصدرته، وإلى الشكل الذي صدر فيه، دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل[3].

ما يؤخذ على هذا المعيار- الشكلي-:

المفترض في القانون أنه يضع قواعد عامة، والدساتير تعطي للقانون مدلولا شكليا، وبذلك تمنح السلطة التشريعية – البرلمان- الحق في إصدار القوانين تتعلق بمجالات خاصة مثل قانون المالية، أو أفراد معينين، كقانون يقرر معاشات لبعض الشخصيات، لتقديمهم خدمات جليلة لوطنهم[4].

بالرجوع إلى قانون المالية نجده يقدر الإيرادات والمصاريف العامة للدولة، هو في الحقيقة عمل إداري بحت يتخذ شكل قانون بعد صدوره عن المشرع البرلماني[5].

---

[1]- في دستور 63 -76 دون ذلك في دستور 96/89.

[2]- Ch.Eisenmann, Cours de droit administratif, T2 , LGDJ, 1983, P52.

[3] - د. محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، الطبعة 4، 1976. ص 177.

[4]- أ. فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب 2، بدون ناشر، طبعة 2004، ص 22.

[5]- د. توفيق شحاته، مبادىء القانون الاداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، ط 1، سنة 1955، ص 627.

كما أن المعاهدات الدولية بعد المصادقة عليها من طرف المشرع تصبح قانونا، فنجد المؤسس الدستوري قد غلب جانب الشكل في مثل هذه التصرفات لتصبح قوانين رغم أنها لا تتصف بصفة القانون بمعناها الموضوعي، فهي لا تقرر قواعد عامة ومجردة[1]. غير أن موقف جمهور فقهاء القانون يعتبرون أن عمل يصوت عليه البرلمان ويقره بشكله التشريعي فهو قانون، لأنه لا يتميز بمضمونه ولكن بشكله، وهذا ما كرسته معظم الدساتير، ومنها دساتير الجزائر[2].

لكن هذا عين العيب الموجه لهذا المعيار، إنه يقف عند الشكليات ولا يهتم بطبيعة العمل وجوهره وفحواه، لذلك جنح فريق من الفقه إلى المعيار الموضوعي[3].

وبالنتيجة فان كل قانون يصدر عن المشروع - البرلمان- سواء بصفته الشكلية أو المادية، يبقى دائما ينعت بقانون، وهذا الوصف أكثر ضمانا واحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات، ومنعا لكل تصنيف للقوانين.

ثانيا- المعيار المادي للتمييز بين القانون والتنظيم:

إن هذا المعيار عكس المعيار الشكلي يراعي مضمون العمل من أجل التعرف على طبيعته، ووفقا لهذا المعيار فإن القانون هو القاعدة العامة الموضوعية التي تضع الأصول، أي المبادئ العامة[4]، دون الإجراءات المتبعة في إصدارها[5].

أخذت بهذا المعيار مدرسة دوجي التي يتزعمها كثير من الفقهاء الفرنسيين أمثال جيزوسل وبوناروغيرهم ممن رفضوا المعيار الشكلي الذي يقف عن الشكليات دون فحص المضمون، مع أن هذا الفحص هو المميز الحقيقي للعمل التشريعي والتنظيمي، بينما أخذ هؤلاء بالمعيار الموضوعي الذي يهتم بطبيعة العمل وجوهره، مما يجعل العمل الصادر عن الحكومة، الذي يحتوي على قواعد عامة - أي تلك المطبقة بطريقة مجردة وغير شخصية على كل الحالات وعلى كل الأفراد - عمل تشريعي عند أصحاب المعيار المادي وبالتالي فهو قانون من الناحية المادية وإن كان عكس ذلك من الناحية الشكلية[6].

---

[1]- د. طعيمة الجرف، القانون الاداري، المرجع السابق، ص 336.

[2]- المادة 28 من د 63، المادة 126 من د 76، المادة 92 من د 89، المادة 98 من د 96، 102 من تعديل 2016.

[3]- د. شريف يوسف خاطر، في النظرية الدستورية، المرجع السابق، ص 26.

[4]- د.عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، المرجع السابق، ص 116.

[5]- د. أكرم مساعدة، القرار الاداري دراسة مقارنة، بدون ذكر الناشر، طبعه 1992، ص 31.
د. شريف يوسف خاطر، نفس المرجع، ص 26.

[6]- د. بدرية جاسر الصالح، التشريع الحكومي في الكويت، مجلة الحقوق، السنة 19، العدد 1، مارس 1995، ص 20.
د. عصام نعمة اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص 516.

ويتفرع هذا المعيار إلى عده نظريات نوجزها فيما يلي:

1- **النظرية الأولى**: "تصف القانون بأنه القاعدة العامة"، ومؤدى هذه النظرية أن القانون يتضمن القواعد العامة المجردة التي لا تعالج حالة معينة بالذات أو شخص معين بذاته، بل تنطبق على كل من تتوفر فيه شروط تطبيق هذه القواعد[1]، ويتزعم هذه النظرية العميد "دوجي" وكثير من الفقهاء منهم جيز وهوريو وسل وبونار وغيرهم، وفي ظل هذه النظرية فان التنظيم يشكل تشريعا نظرا لاحتوائه على قواعد عامة مجردة من منظور المعيار الموضوعي[2].

فالقانون هو تعبير عن الارادة العامة، والعمومية المميزة له هي عمومية مزدوجة، من حيث مصدره وهو الإرادة العامة، وكذا من حيث موضوعه، وهو كضمانه لقواعد عامة ومجردة[3] .

غير أن هذا المعيار لا يصلح للتمييز بين القانون والتنظيم، لأن التعريف الذي جاء به للقانون غير جامع ولا مانع، فالقانون إلى جانب تميزه بصفة العموم، يتميز أيضا بصفة الابداع والابتكار، ولا يخضع لقيود معينة، إلا القيود الواردة في الدستور، وهذا ما يميز القانون عن التنظيم، فالتمييز الوحيد الذي أخذت به أغلبية الدساتير للتمييز بين المشرع والادارة هو المعيار الشكلي وليس الموضوعي[4].

وكذلك تتعارض هذه النظرية مع الواقع القانوني، فهي تقصر القواعد العامة على القانون دون أن تمتد إلى التنظيم، وبذلك تكون قد تجاهلت السلطة التنظيمية وما يصدر عنها من تنظيمات، يعترف بها القانون الوضعي[5].

وما يعاب على المعيار الموضوعي أنه لا يصلح لتعريف وتمييز القانون عن التنظيم، لأنه ليس جامعا ولا مانعا، حيث إن القانون لا يتميز بصفة العموم فقط بل يتعداها إلى طابع الابتكار وعدم الخضوع لقيود وشروط معينة إلا القيود الواردة في الدستور، وهذا ما يتميز به أيضا القانون عن التنظيم.

فالتمييز الدستوري الوحيد بين عمل المشروع وعمل الإدارة لا يمكن أن يكون معياره موضوعيا حتى نعرف العمل تنظيميا أم قانونيا، لكن المعيار الوحيد هو المعيار الشكلي لأنه يفصل بين السلطات[6].

1-Duguit L, Traité de droit constitutionnel,Ancienne librairie fontemoing & Cie Editeurs ,T2, 1927, p166.

2- د. بدرية جاسر الصالح، نفس المرجع، ص 20.

3-JJ Rousseau ,contrat sosial , livrell , cité par R.Carré de Malberg, contribution à la théorie générale de l'etat,T1, Sirey,1920, p277 ; ch.eisenmann ,op cit , p46

4- R.Carré de Malberg, idem, p326.

5- د. محمود حافظ، القرار الاداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، سنة 1992 ص 189.

6- R.Carré de Malberg, idem, p358

2- **النظرية الثانية**: دائما من جهة نظر أصحاب المعيار الموضوعي "المادي" للتمييز بين القانون والتنظيم، تعرف القانون بالرجوع إلى مضمونه وذلك بالتمييز بين مجالي القانون والتنظيم. هذه النظرية من صنع ألماني واعتنقها في فرنسا الفقيه "هوريو"[1].

مقتضى هذه النظرية أن القانون هو القاعدة القانونية التي يترتب عنها المساس بالمراكز القانونية للافراد أي المساس بحرياتهم وحقوقهم والالتزامات المفروضة عليهم، سواء كان ذلك في علاقات الأفراد فيما بينهم أو في علاقاتهم مع الدولة وإدارتها وعمالها، وفي هذا المقام يكون القانون حارس الحريات العامة وحامي الحقوق الفردية، باعتباره القاعدة العامة التي تعبر عن إرادة الأمة[4].

أما التنظيم فهو قواعد لا تمس بحقوق وحريات الأفراد، ولا تنشئ لهم أيه حقوق أو التزامات، بل تكتفي فقط بالمحافظة عليها في حدود ما يسطره القانون، كما تتولى التنظيمات التسيير الداخلي لأجهزة الدولة، وتنظيم المرافق العامة، والأنظمة هي المظهر الهام للسلطة أي السلطة التنظيمية المستقلة عن القانون، لأنها لا تستمد وجودها منه، ولا تحتاج إلى نصوص قانونية أو دستورية تقرر ذلك، فالدستور والقانون هما اللذان يحددان هذه السلطة، لكنها تستمد منهما وجودها.[2]

ما يعاب على هذه النظرية هو خلطها بين طبيعة كل من التنظيم والقانون ومجاليهما، فقد مزجت بين الشيء ومصدره مع أن القانون هوواحد من مصادر القاعدة القانونية، وليس هو القاعدة القانونية ذاتها[3].

فضلا عن ذلك فان هذا التعريف غير مانع فهو يتناول مجالي القانون والتنظيم.

وهو غير جامع أيضا لأنه لا يتفق مع الدساتير التي تعتبر القانون الصادر عن السلطة التشريعية له مجال أوسع من مجال التنظيم، الذي هو مجرد تنظيم حقوق الأفراد وحرياتهم، وكمثال عن ذلك قوانين إنشاء وتنظيم مرافق العامة.

3- **النظرية الثالثة**: تقوم هذه النظرية على أن القانون يضع "المبادئ الأساسية" بينما يقتصر التنظيم على إيراد الأحكام التفصيلية[4]، غير أنه يصعب التمييز بين المبادئ الأساسية والأحكام التفصيلية وعدم معرفة الحد الفاصل بينهما.

---

[1]- M Hauriou ,Precis de droit administratif et de droit public general ,10 ed ,1921, Sirey, Paris , p31.

[2]- M Hauriou , idem , p42.

[3]- أ. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية والتنفيذية وضمانات الرقابة القضائية، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، ص 23.

[4]- د .عمار عوبدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانونية الاداري، المرجع السابق، ص 116.

وجه لهذه النظرية انتقاد شديد يتمثل في أنها لا تميز بين ما هو مبدأ وما يعتبر من قبيل التفصيل، وكذلك لا تضع الحد الفاصل بين المبادىء والأحكام التفصيلية. وإن كانت هذه النظرية تطابق الحقيقة، فيضع القانون عادة وفي الغالب الأحكام العامة، ويترك التفاصيل والأحكام الجزئية للتنظيم، لكن هذا التمييز ليس قاعدة ملزمة، فالمؤسس الدستوري لا يضع أي قيد يمنع المشروع من التطرق إلى التفاصيل والجزئيات.

4- **النظرية الرابعة** : هذه النظرية تعتمد على تدرج القواعد القانونية[1]. ومؤداها أن كل القواعد القانونية في الدولة تلتزم بالقواعد القانونية التي تعلوها، تربط بينها علاقة تسلسل وتدرج وتبعية، وكل قاعدة قانونية لا تتوفر فيها القانونية إلا إذا كانت مبنية على قاعدة قانونية تعلوها، حيث تقيد القاعدة الدستورية القاعدة القانونية التي هي في درجة أدنى منها، بينما تقيد بالقاعدة القانونية الصادرة عن المشرع القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التنظيمية، فهي في الدرجة الأدنى وتابعة لها[2].

وأن هذه النظرية لا تميز بين هذه القواعد من حيث المضمون أو الموضوع، وآخر هذه النظرية تعاون كل السلطات الدولة من أجل البناء القانوني للدولة.

وخلاصة هذه النظرية أن كل القواعد تكون ما يشبه الهرم يكون من عدة درجات، وكل درجة تعتبر أساسا للقاعدة الأدنى منها، بغض النظر عن مضمون كل قاعدة فقد يكون العمل قاعدة عامة ومجردة، وقد يكون عملا فرديا يصدر لتطبيق قاعدة عامة سابقة، وبالتالي يكون التنظيم قواعد قانونية في عرف هذه النظرية.

يعاب على هذه النظرية أنها تخلط بين القانون والتنظيم، وترجع التمييز بين مختلف الأعمال القانونية في الدولة والتدرج بينها إلى اختلاف مضمون هذه الأعمال، واختلاف طبيعته الداخلية. وأما التبعية القائمة بين هذه الأعمال ترجع إلى صدورها في سلطات متدرجة متتابعة في القوة[3].

إضافة إلى ما سبق أن هذه النظرية لا تصلح للتمييز بين القانون والتنظيم بل بالعكس تخلط بينهما من حيث المضمون والموضوع، وقد ذهبت إلى أبعد من ذلك أنها لا تفرق بين مختلف أعمال الدولة من حيث موضوعها، ففي منظورها أنها ترى جميع أعمال السلطات المختلفة أعمالا قانونية تسهم في بناء النظام القانوني للدولة.

---

[1]- د. محمد محمود حافظ، القانون الاداري العام، الكتاب 2، بدون ناشر، طبعة 2004، ص 195.

[2]- د. احمد قارش، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 26.
د.عمار عوابدي نظرية القرار ات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، المرجع السابق، ص 118.
د.عصام نعمة اسماعيل، المرجع السابق، ص 519.

[3]-R.Carre de malberg, op cit , p548.

تتميز هذه النظرية أنها تقرر التشابه بين القانون والتنظيم من حيث الجوهرأو المضمون، كما أنها تقرر كذلك التبعية القائمة بينهما، لكنها لم تحسم في الأمر الذي وجدت من أجله وهو التمييز بين القانون والتنظيم، لذلك لا تصلح أن تكون معيارا للتمييز بينهما- رغم أنها تلمح إلى الميل إلى المعيار الشكلي، لأنها تغافلت كل تمييز موضوعي بين القانون والتنظيم[1].

وبعد استعراض المعيار الموضوعي وتحليل مضمون النظريات السالفة الذكر يتأكد أنه لا توجد دولة تطبق مبدأ الفصل بين السلطات، وإن وجدت فإنها لا تكون إلا في حدود ما يسمح به الدستور صراحة أو من خلال الهيئات التي يخولها الدستور هذا الحق[2].

وأما اشتراك القانون والتنظيم في صفة العموم والتجريد فإنه يتعذر التمييز بينهما على أساس المعيار الموضوعي،[3] ولهذا يتعزز المعيار الشكلي ويقوى مع الإقرار بالاستعمال الاستثنائي للمعيار الموضوعي.

5- تصنيف بعض الأعمال البرلمانية ضمن التنظيم.

قد تصدر عن المشروع بعض الأعمال ليس لها الصفة التشريعية، فتشكل اللجان الداخلية للبرلمان، ووضع النائب في حالة اسقاط العضوية عنه، والعمل على رفع الحصانة البرلمانية عنه، بسبب اتهامه بجريمة ما، [4] لإفساح المجال أمام القضاء للتحقيق معه ومتابعته عن الجرم المقترف. وكذا قرار مجلس النواب حجب الثقة عن رئيس الجمهورية وفقا لنص المادتين 55-56، [5]وكذلك وضع النظام الداخلي للبرلمان، [6]ومن الأعمال البرلمانية الأسئلة والاستجوابات الموجه لأعضاء الحكومة، وكذلك حجب الثقة عن بعض الوزراء أو الحكومة، وأيضا تشكيل لجان التحقيق البرلمانية لفحص بعض نشاطات الإدارة العامة التي نسب إليها الخطأ في أداء مهامها، وكذلك أعمال هذه اللجان كلها تعتبر قرارات صادرة عن البرلمان، لا يمكن وصفها بقرارات إدارية حتى ولو كانت صادرة عن السلطة العامة التي هي البرلمان، وعلى هذا الأساس لا يمكن أبدا أن تكون هذه الأعمال أو القرارات محلا لدعوى إبطال أو تعويض أمام القضاء الاداري، [7] - المحكمة الادارية، ومجلس الدولة - ولعل السبب في ذلك يرجع إلى كون هذه القرارات لم تصدر عن السلطة الأدارية تمارس في ذلك وظيفتها.

---

[1]- د. محمد محمود حافظ، المرجع السابق، ص 193.

[2]- Duguit L, op cit, p216 .

[3]- د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية والتنفيذية وضمانات الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 22.

[4]- المادة 138 من دستور 1976 =107 من دسنور 96 م 111/110 من نفس الدستور.

[5]- المادتان 55 و56 من دستور1963.

[6]- المادة 143 /2 من دستور 1976.

[7]- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري الكتاب الاول، منشور ات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 267.

إن الأعمال الصادرة عن البرلمان هي خارجة عن الرقابة القضائية، لكن هذا المبدأ ليس مطلقا، حيث تخرج عنه أصنافا من بين الأعمال التي يمارسها البرلمان بصفته سلطة إدارية تدير مرفق البرلمان، وكذلك تدخل ضمن تصنيفات القرارت الإدارية القابلة للطعن.

وبغض النظر على الحالات الاستثنائية التي تكون الأعمال الصادرة عن البرلمان قرارات إدارية لأنه يمارس ذلك بصفته مدير مرفق البرلمان، لكن ما دون ذلك يفسر بعدم صلاحية القضاء الإداري للنظر في الأعمال البرلمالية الصادرة عن هيئاته سواء عن هيئة المجلس أو عن لجانه أو مكتبه أو رئيسه في نظر الفقه، والاجتهاد الفرنسي يبين أن هذا المبدأ عام لا يحتمل الخروج عنه إلا بنص تشريعي[1].

لقد كان الاجتهاد الفرنسي قبل قانون 1958/11/7 يعتبر جميع الأعمال الصادرة عن البرلمان بجميع هيئاته خارج عن الرقابة القضائية، عملا بمبدأ الفصل بين السلطات، معتمدا في ذلك على المعيار الشكلي فقط في تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن البرلمان، ولو كانت تخص شؤون الموظفين، فهي من قبيل الأعمال البرلمانية التي لا ينظر فيها القضاء الاداري، لأن البرلمان يتمتع بالاستقلالية في التدابير التي يتخذها بموجب الدستور[2].

لكن بعد صدور القانون 1958/11/17 في فرنسا أصبح القاضي الإداري مختصا في تشكيل بعض أنواع العمل البرلماني[3] استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات، بشرط أن يكون هناك نص تشريعي يجيز الرقابة على الأعمال البرلمانية في حدود ضيقة جدا كالنزاعات الفردية المتعلقة بالموظفين لدى البرلمان، وكذا العقود التي تجريها الإدارة مع البرلمان للسهرعلى المصالح العامة، وهذا الاستثناء يعتبر على سبيل الحصر، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتعدى إلى الأعمال التنظيمية للبرلمان.

الاستثناء الأول : يتعلق بالحالات الفردية لموظفي البرلمان، فالنظر فيها من صلاحية القضاء الإداري، حيث إن القرار المستثنى من الأعمال البرلمانية قد أفسح المجال أمام المتضرر منه أن يرفع قضيته أمام القضاء الإداري، لأن موظفي البرلمان ليسو جزءا من البرلمان، فإذا أصدر رئيس المجلس الشعبي الوطني قرارا يتعلق بإنهاء خدمة أحد الموظفين لدى المجلس فان قراره هذا يعتبر قرارا تنظيميا يخضع لرقابة مجلس الدولة.

---

[1]- R. Chapus, Droit administratif général, T1, MONTCHRESTIEN, 2ème édition,1986, p 945 n 1164 ; R.Odent , Contentieux administratif , DALLOZ, p 302.

[2]- د. عصام نعمة اسماعيل، نفس المرجع، ص 524.

[3] -J.M. AUBY , le contentieux des actes parlementaires et lois organiques du 17 novembre 1985 , AJDA , 1959 , I , p101.

ومراقبة الأعمال البرلمانية تكون عن طريق الدفع بعدم شرعية النصوص التي تضمنتها هذه الأنظمة، [1]ولا يجوز الرقابة عن الأنظمة التي يصدرها البرلمان.

لكن تطور الاجتهاد في فرنسا أصبح يجيز قبول الطعن في هذه القرارات الصادرة عن الهيئة البرلمانية، التي تتخذها باسم الدولة، فالنزاعات المتعلقة بهذه القرارات، التي يمكن الطعن فيها بشرط أن تكون منفصلة عن العقود الإدارية[2].

ولعل هذا التطور يشكل استجابة لمظلمة أو تضرر الفرد من هذا النوع من القرارات التنظيمية الصادرة عن البرلمان، وبذلك يكون قد احترم مبدأ المشروعية وأبطل القاضي الإداري قرارات تجاوز فيها البرلمان السلطة، باعتبار هذه القرارات قرارات إدارية[3].

الاستثناء الثاني: إذا تسبب موظفو البرلمان في ضرر فإن المتضرر له أن يطالب بالتعويض عن الضرر اللاحق به سواء كان ذلك ناتج عن أعمال تعاقدية أو غير تعاقدية فالقضاء المختص له صلاحية الفصل في النزاع.

الفصل الثاني- إجراءات إعداد وسن القوانين والأوامر والتنظيمات

تمر القوانين والأوامر والتنظيمات بسلسلة من المراحل، تبدأ في أدراج الحكومة بأعمال تمهيدية كالتشاور والتنسيق والدراسة، إلى أن تصل مجلس الحكومة، ثم مجلس الوزراء، فالإحالة على البرلمان، ليتناولها بالمناقشة ثم المصادقة، يليه الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية.

إن عملية إعداد القوانين والأوامر والتنظيمات على مستوى اللجان وفرق العمل الحكومية، تراعي هذه الأخيرة أبعاد مشروع النص القانوني، ومسايرته للواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي وكذا البعد التقني والقانوني.

فمن هذه المشاريع من يتوقف مساره عند مجلس الحكومة، كالتنظيمات التنفيذية. ومنها ما ينتهي به المطاف عند مجلس الوزراء مثل التنظيمات المستقلة والأوامر، وإن كانت هذه الأخيرة تتطلب الموافقة من البرلمان في أول دورة له. بينما تستمر مشاريع القوانين العادية والقوانين العضوية، لاستكمال مرحلة إعدادها أمام البرلمان، وقبل ذلك لابد من عرضها على مجلس الدولة، فالمجلس الدستوري، خاصة القوانين العضوية منها، والمرحلة الأخيرة يكتمل فيها النص القانوني بالإصدار والنشر في الجريدة الرسمية.

---

[1]-T.A pari 30 novembre 1992 Pinchot, RFDA 1992 p528 ; note A. Lercher ; C.E.19janvier 1996 escriva, Rec p10 ;C. E. 12 Juin 1998 ,Robert ,RFDA1998 , p298.Alain Lercher, notes sous T.A Paris 30 novembre 1992, Pinchot c/président de l'assemblé nationale , RFDA1992p528.

[2]. C.E. 5 mars 1999, président de l'assemblé nationale, GAJA,n°107,p788

[3]-M.long& P.Weil & G. braibant & P.Delvolvé & B.Genevois - obsrevations sous: C.E. ass 5 mars 1999, président de l'assemblée nationale, GAAJA 2005 , n 107 , p797.

ونستعرض إجراءات إعداد القوانين والأوامر والتنظيمات أمام السلطة التنفيذية- الحكومة - في المبحث الأول، ويخصص الثاني لإجراءات سن القوانين أمام السلطة التشريعية - البرلمان.

المبحث الأول- الإجراءات المشتركة على مستوى السلطة التنفيذية

تشكل الحكومة لجان وفرق عمل لإعداد مشاريع القوانين والأوامر والتنظيمات على مستوى وزارة واحدة، أو عدة وزارات، من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وتطبيقا لعمل الحكومة.

إن العملية التمهيدية لإعداد مشاريع القوانين في دوالب الحكومة تكتسي أهمية كبري، نظرا لما تتوفر عليه من خبرات فنية وقدرات تمكنها من مراعاة مضمون النص وأبعاده، وكذا الجانب التقني والسياسي والقانوني، أخذا بعين الاعتبار النص الأصلي التطبيقي.

نتناول الإجراءات المشتركة بين القانون والأمر والتنظيم في المطلب الأول، ويخصص الثاني للإجراءات الخاصة باتخاذ التنظيمات.

المطلب الأول- الإجراءات المشتركة بين القوانين والأوامر والتنظيمات

تمرالنصوص القانونية والأوامر والتنظيمات بمرحلة الإعداد من طرف وزير أو مجموعة من الوزراء، وذلك عن طريق لجان عمل لتحضير مشاريع القوانين والأوامر والتنظيمات.

فبعض النصوص التنظيمية ينتهي بها المسار إلى مجلس الحكومة، كالتنظيمات التنفيذية، وبعضها الآخر تنتهي عند مجلس الوزراء، مثل التنظيمات المستقلة والأوامر، بالرغم من أن هذه الأخيرة لا تكتمل إلا بموافقة البرلمان عليها في أول دورة له.

أما مشاريع ومقترحات القوانين العادية والعضوية فإنها تواصل سبيلها إلى أن ينتهي بها المطاف عند البرلمان، وقبل ذلك لابد أن تمر بمجلس الدولة، ثم المجلس الدستوري، وبذلك تكتمل الرحلة بالإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، نتناول ذلك في فرعين اثنين يخصص الأول للإجراءات التحضيرية على مستوى الحكومة، ويليه الثاني يعالج الإجراءات المتبعة أمام الأمانة العامة للحكومة ومجلسا الحكومة والوزراء.

الفرع الأول- الإجراءات التحضيرية على مستوى الحكومة. تتخذ الإجراءات التحضيرية لإعداد القوانين والأوامر والتنظيمات من طرف لجان عمل على مستوى الوزارة أو الوزارات كما سيأتي:

أولا- الإجراءات التحضيرية على مستوى الوزارة أوالوزارات:

يعد مشوع النص القانوني أو الأمرأوالتنظيم على مستوى عضو الحكومة– الوزير- أو أعضاء الحكومة - الوزراء- عن طريق اللجان أو فرق العمل، وذلك بصياغة النص شكلا ومضمونا، مع مراعات الواقع الاقتصادي والاجتمعي والمالي، والأخذ بعين الاعتبار التشريعات الوطنية والأجنبية، وكذا الجانب التطبيقي في الميدان.

بعد ذلك يرسل المشروع التمهيدي إلى كل الهيئات والمنظمات المعنية لإثرائه، وإبداء ملاحظاتها، ليحال المشروع على الأمانة العامة للحكومة، تحت إشراف الوزير المعني، الذي يستنسخ مشروع النص المتعلق بالقانون أو الأمر أو التنظيم بعدد أعضاء الحكومة ومن له علاقة بنص المشروع، ليقدموا ملاحظاتهم، ثم يعيد صياغتها ثانية، ثم يطرح الوزير مشروع النص القانوني على الحكومة في مجلسها إذا كان يتعلق بالتنظيم التنفيذي. أما إن كان يتعلق بالتنظيمات المستقلة أو الأوامرأوالقوانين فيطرح أمام مجلس الوزراء، ويدافع عنه ويتابعه إلى غاية الإصدار والنشر.

فإذا كان مشوع النص القانوني لوزارة واحدة فإن وزيرها هو المعني بتحضير المشروع على مستوى مديرية التنظيم في وزارته. وأما إذا كان المشروع يعني عدة وزارات فإن المديرية العامة للوظيف العمومي هي المختصة، أو الأمانة العامة للحكومة هي التي تحضر المشروع، مع إرفاق المشروع بعرض الأسباب والمبررات المعتمدة للمبادرة بمشروع النص القانوني.

ثانيا- الاجتماعات الوزارية المشتركة:

تنعقد الاجتماعات الوزارية المشتركة بأعضاء مساعدي الوزراء المعنيين لدراسة موضوع المشروع بإحدى مصالح الوزارة الأولى يرأسه عضو ديوانه. أو بالأمانة العامة للحكومة برئاسة موظف سام منها.

يتم استدعاء الوزراء المعنيين بموضوع المشروع ببرقية رسمية قبل الاجتماع بثمان وأربعين'48 ساعة' وفي الحالات الاستعجالية عن طريق الهاتف، مع إبلاغ الأمينين العامين للرئاسة والحكومة للإعلام.

يرسل ديوان الوزير الأول، أو الأمين العام للحكومة استدعاءات للمشاركين في الاجتماع، مع تحضير موجز لموضوع النص القانوني لعرضه على المجتمعين[1].

ثالثا- اللجان الوزارية المشتركة: يحضر الوزراء المعنيين بموضوع المشروع، بمرافقة مساعديهم، أو يحضر الأمناء العامون نيابة عنهم، تحت رئاسة الوزير الأول. يحرر محضر الجلسة من أحد الأعضاء قد يكون من ديوان الوزارة الأولى، ويرسل إلى كل المشتركين في الاجتماع، وتتوج هذه الاجتماعات المشتركة بالاتفاق على المشروع التمهيدي للنص القانوني. يتخذ رئيس الجلسة القرار في الحالات العادية معتمدا على توصيات الوزير الأول.

فإن كان هناك خلاف فلابد من عرضه على مدير الديوان أو على الوزير الأول، وتكون الكلمة الأخيرة له في الموضوعات ذات الأهمية الكبرى.

---

[1]- د. عطاء الله بوحميده، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2009 ص85 ومابعدها.

الفرع الثاني- الإجراءات المتبعة أمام الأمانة العامة للحكومة ومجلسا الحكومة والوزراء.

نتناول فيه أهم الإجراءات المتبعة أمام الهيئات الحكومية ومجلسي الدولة والدستوري.

أولا- دور الأمانة العامة للحكومة:

تعد مشاريع النصوص القانونية ذات الطابع التشريعي والتنظيمي، من التحضير إلى الاتفاق. وتتابعها أمام مجلس الدولة، والمجلس الدستوري، وإلى غاية صدورها ونشرها في الجريدة الرسمية[1].

1-علاقة الحكومة بمجلس الدولة: تعتبر الأمانة العامة للحكومة حلقة وصل بين الحكومة ومجلس الدولة، يتم إخطار هذا الأخير وجوبا بمشاريع القوانين والتنظيمات من قبل الوزارة الأولى أو أمين الحكومة، بعد فراغ الحكومة من المصادقة عليها طبقا لنص المادة 41 من القانون العضوي رقم 13/11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة[2]. ليبدي هذا الأخير استشارته فيما يتعلق بمشاريع القوانين والأوامر والتنظيمات التي يتم إخطاره بها من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" حسب الحالة، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 4 من القانون العضوي 01/98.

يتداول مجلس الدولة في مشاريع النصوص القانونية المطروحة عليه، ليبدي رأيه في شكل تقرير نهائي يرسل للأمين العام للحكومة، طبقا لنص المادة 41 مكرر 4 من القانون العضوي رقم 13/11 المشار إليه أعلاه.

2- علاقة الحكومة بالمجلس الدستوري: إن العرف الجاري به العمل، أن الأمين العام للحكومة يستعمل سلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري طبقا لنص المادتين 165-166 من دستور 1996[3]. وتأكد ذلك في نص المادتين 186 و187 من التعديل الستوري لسنة 2016، مع توسيع الإخطار إلى رئيسي غرفتي البرلمان، والوزير الأول، أو 50 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة، كما "يمكن إخطارالمجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجاس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام

---

[1]- د. الهاشمي خرفي، تقنيات دراسة وإعداد النصوص القانونية والتنظيمية، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة 1997-1998 ص 37.

[2]- تنص المادة 41 من القانون العضوي رقم 13/11 على أنه "يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، بعد مصادقة الحومةعليها".

- كما نصت المادة 4 من نفس القانون على أنه "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي. كما أنه يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية حسب الحال".

[3]- تنص المادة 2/165 و3 من دستور 96 على أنه "يبدي المجلس الستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبيا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور"طبقا لنص المادة 188 من نفس الدستور.

3- علاقة الحكومة بالسلطة التشريعية: تقوم الحكومة بإرسال مشاريع القوانين المبادر بها من طرفها إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة حسب الحالة[1] وتسلم النصوص القانونية مع تبليغ الوزراء المعنيين باجتماعات اللجان البرلمانية المتخصصة.

كان الأمين العام للحكومة هو المكلف بالعلاقات مع البرلمان، حيث يعتبر همزة وصل بين الحكومة والبرلمان يتابع المراحل الإجرائية للتشريع ابتداء من إرسال مشاريع ومقترحات القوانين من وإلى الحكومة إلى البرلمان، وتبليغ الوزراء باجتماعات اللجان البرلمانية، يبدي رأي الحكومة في التعديلات المقترحة من البرلمان ويساهم في إثرائها.

يتولى المهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 التي تنص على أنه "يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان وبهذه الصفة يمثل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"[2]. تكمن مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في بلورة النصوص القانونية ومتابعتها إلى غاية التصديق والنشر.

ثانيا: دور مجلسا الحكومة والوزراء:

يأتي دور مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء كأعلى هيئة تتداول فيها مشاريع النصوص القانونية، بعد الإعداد على مستوى الأقسام الوزارية المعنية، والتنسيق الوزاري، وأداء الأمانة العامة للحكومة لدورها التنسيقي، وعرض مشاريع النصوص القانونية على رقابة المطابقة، ثم تسجل في جدول عمل مجلس الحكومة لدراستها ثم عرضها على مجلس الوزراء للتداول فيها.

1- مجس الحكومة: لقد نصت المادة 6/77 من دستور 96 المعدل سنة 2008 على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة... "لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 ألغى هذه الصلاحية للوزير الأول بموجب المادة 91 منه.

ينعقد مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول لدراسة مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية والمصادقة عليها، فتتوقف المراسيم التنفيذية عند هذا الحد لتمضى من الوزير الأول وتأخذ طريقها إلى النشر. وترسل القرارات الوزارية المشتركة إلى الوزراء المعنيين للإمضاء

---

[1]- طبقا لنص المادتين 3/136 و1/137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 يناير 1998 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 4. المؤرخة في 28 يناير 1998.

عليها ثم نشرها، وأما مشاريع القوانين والأوامر والتنظيمات فيبدي رأيه فيها، ثم تستمر في طريقها إلى مجلس الوزراء.

2- مجلس الوزراء: تعرض مشاريع القوانين والأوامر والتنظيمات على مجلس الوزراء طبقا للمواد 4/77 و3/78 و2/79 و1/93 و94 و95 من دستور96، والمادتين108 و109 من تعديل 2016 يرأس مجلس الوزراء رئيس الجمهورية، دون تفويض، [1] يقوم بدراسة مشاريع القوانين والأوامر والتنظيمات ويصادق عليها، فالمراسيم الرئاسية يتداول فيها مجلس الوزراء حيث ينتهي بها المطاف هناك، وكذلك الأوامر، غير أن هذه الأخيرة لابد أن تستكمل إجراء دستوريا آخر، وهو موافقة البرلمان عليها في أول دورة له، ثم تأخذ طريقها إلى الإمضاء ثم النشر.

بينما تستمر النصوص القانونية بنوعيها"العادية والعضوية"لتعرض على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة لتحال على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة من طرف الوزير الأول .

أ- إبداء رأي مجلس الدولة: يبدي رأيه في مشاريع القوانين، في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة.

- يبدي رأيه كجمعية عامة تتكون من نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمس مستشاري الدولة، ويمكن للوزراء المشاركة في المشاريع التي تخص قطاعاتهم، بعد إيداع المشروع أمانة المجلس ويسجل ذلك في سجل الإخطار وتتسلم الجمعية العامة نص المشروع، فيعين رئيس مجلس الدولة أحد المستشارين مقررا وتبدي الجمعية العامة رأيها في مشاريع القوانين طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي رقم 13/11.

- يبدي رأيه بتشكيل لجنة دائمه يرأسها رئيس غرفة وأربع مستشاري الدولة بحضور محافظ الدولة. كما يمكن للوزير المعني بالمشروع أن يحضر أو ينيب عنه من يمثله.

تدرس اللجنة مشاريع القوانين استثناء وفي الحالات الاستعجالية طبقا للمادة 1/38 من نفس القانون.

تشرع الجمعية العامة، أو اللجان الدائمة في المداولات بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند التعادل ترجح بصوت الرئيس. ولا يمكن الفصل في مشاريع القوانين إلا بحضور نصف أعضاء الجمعية العامة[2].

[1]- المادة 4/77 والمادة 2/87 من دستور 96 المعدل بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

[2]- د. عطاء الله بوحميدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، المرجع السابق، ص107.

ب- **طبيعة رأي مجس الدولة**: إن رأيه ذو طبيعة إجبارية طبقا لنص المادتين 3/119 و3/136 من دستوري 96 وتعديل 2016 على التوالي[1]، لكن الواقع العملي يوحي بأن الاستشارة عبارة عن رأي يبديه مجلس الدولة للحكومة، قد تأخذ به أو لا تأخذ به، وتبقى الإجبارية المنصوص عليها في أخذ الرأي من مجلس الدولة وكفى.

ويظهر لنا من خلال النصوص أن استشارة مجلس الدولة رغم خبرته وموضوعيته لم تحترم من طرف الحكومة، مما يبقي النقائص والثغرات في مشاريع النصوص القانونية.

وحري بالمؤسس الدستوري أن يجبر الحكومة على أخذ رأي مجلس الدولة انطلاقا من تجربته الميدانية وتخصصه في تطبيق القوانين، فهو صاحب الاختصاص الأصلي.

ج- **دور الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان**: يقوم بتمثيل الحكومة لدى البرلمان، يتولى مهمة بلورة مشاريع النصوص القانونية، ويتابعها أمام البرلمان.

- يبدي رأيه في مشاريع النصوص القانونية شكلا ومضمونا.
- يبدي تحفظات الحكومة أمام غرفة البرلمان المعنية، حول اقتراحات القوانين من المجلس الشعبي الوطني.
- يتابع التعديلات المقترحة من النواب وأعضاء البرلمان، ويبلغ رأي الحكومة فيها.
- يساهم في إثراء القوانين السارية المفعول بالتشاور مع الوزارات المعنية.
- يشارك في اجتماعات مكتب غرفتي البرلمان من أجل تحديد جدول الأعمال الخاص بدورات البرلمان.
- يحضر جلسات البرلمان عند التصويت على مشاريع القوانين.
- يحضر جلسات اللجان البرلمانة من أجل إبداء توضيحات فيم يتعق بجدول الأعمال.
- يقوم بتبليغ الأسئلة الشفوية والكتابية التي طرحها النواب وأعضاء البرلمان إلى الحكومة.

المطلب الثاني- اتخاذ التنظيات.

لقد حرس واضعو الدساتير الجزائرية - باستثناء دستور63 - على توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، متأثرين بالدستورالفرنسي لسنة 58، فحددوا مجال القانون[2]، وأطلقوا مجال التنظيم[3] للسلطة التنفيذية أن تتخذ فيه تنظيمات، منها ماهو مستقل ومنها ماهو تنفيذي. نتناول التنظيم المستقل في الفرع الأول، ويخصص الثاني للتنظيم التنفيذي.

---

[1]- وكذلك المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 غشت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر.عدد64. التي نصت على أنه "يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين...".

[2]- المواد 151 و115 و122 و 123 و140 و141 من دساتير الجزائر المتعاقبة.

[3]- المواد 152 و116 و125، 143 من دساتير الجزائر على التوالي.

الفرع الأول- اتخاذ التنظيم المستقل

إن التنظيمات المستقلة هي تلك القرارات الإدارية التي تتخدها السلطة التنفيذية في الموضوعات الخارجة عن مجال القانون. ويتخذ هذا النوع من التنظيمات في الحالات العادية، وفي الحالات الاستثنائية، في شكل مراسيم يصدرها رئيس الجمهورية[1]. ويأمن تنفيذها من سلطة تنظيمية. وهذه المراسيم تعتبر قوانين بالمعنى المادي.

لقد اتفق الفقه على أن الأساس القانوني لاتخاذ التنظيمات المستقلة هو الدستور[2]، وهذا ما أخذت به دساتير الجزائر ونصت عليه المواد 53، 152، 116، 125، 143 من دساتير الجزائر على التوالي، حيث نصت المادة 143 على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وبهذه النصوص تحررت التنظيمات المستقلة من القانون وأصبحت السلطة التنفيذية تتخذ التنظيمات في جميع الموضوعات التي ليست من مجال القانون.[3]فهل هذا يعني تحرر التنظيمات المستقلة من التبعية للقانون؟ مما لا شك فيه أن هذه الأخيرة لا تتبع للقانون نظرا لاستقلال مجالها عن مجال القانون، وهذا ما أقرته دساتير الجزائر المتعاقبة.

هل تحرر مجال التنظيم المستقل من التبعية للقانون يعني علوه على القانون؟ وبالتالي فهو في منأى عن الرقابة القضائية؟ لقد تصدى الفقه الفرنسي لموضوع التنظيمات المستقلة، وأوجد قاعدة أخرى تخضع لها وتتقيد بها. كما انبرى مجلس الدولة الفرنسي أيضا بدوره للتنظيمات المستقلة، فأخضعها لسلطته فاحصا مدى مشروعيتها، فأوجد الفقه والقضاء المبادئ القانونية العامة التي يمكن أن تخضع لها التنظيمات المستقلة، كأساس لإلغاء هذا النوع من التنظيمات[4].

إن اختفاء القانون من مجال التنظيمات المستقلة، لا يعني ارتقاء هذه الأخيرة إلى رتبة القانون. والحقيقة التي لا خلاف فيها أن التنظيمات المستقلة مازالت تعتبر قرارات إدارية طبقا للمعيار الشكلي وبالتالي تخضع للرقابة القضائية- القضاء الإداري- الذي يقضي بإلغائها لعدم شرعيتها عند الاقتضاء، خلافا للقانون الذي لا يخضع لهذا النوع من الرقابة.

كما أن التنظيمات المستقلة باعتبارها قرارات إدارية تحتفظ بمرتبة أدنى من القانون، من حيث القوة وإن تحرر مجالها عن القانون. ويبقى المجلس الدستوري هو الضامن لتوزيع الاختصاص بين مجالي القانون والتنظيم المستقل[5].

---

[1]- د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقرنة المرجع السابق، ص21.

[2]- د.عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص532.

[3]- د. محسن خليل، علاقة القانوزن باللائحة، المرجع السابق. ص60.

[4]- د. عصام نعيمة أسماعيل، المرجع السابق، ص534.

[5]- د- فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص755.

أولا- صاحب السلطة في اتخاذ التنظيمات المستقلة:

لقد خولت دساتير الجزائر المتعاقبة السلطة التنفيذية اتخاذ التنظيمات المستقلة بموجب المواد 53 و152 و116 و125 و143 واعتمادا على هذه النصوص يحق لرئيس الجمهورية أن يمارس السلطة التنظيمية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية في المسائل غير المخصصة للقانون، ويصدر تنظيمات مستقلة، لممارسة وظيفة الضبط الإداري، الذي يدخل في صميم مهام السلطة التنفيذية، وذلك بحفظ النظام العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والأمن العام، والآداب العامة، للحفاظ على النظام العام في المجتمع بأسلوب وقائي يدرأ عنه المخاطر التي تهدده[1].

ولرئيس الجمهورية اتخاذ التنظيمات المستقلة في الحالات العادية وفي الظروف الاستثنائية، من أجل مواجهة الأخطار المحدقة بكيان الدولة، كالحرب، والثورات الشعبية، التي توجب على السلطة التنظيمية اتخاذ تنظيمات مستقلة لمواجهة المستجدات، وكذا الظروف الطارئة والأخطار المحدقة بالبلاد والمجتمع، بطريقة سريعة وفعالة.[2]

ثانيا - صاحب السلطة في اتخاذ المراسيم الرئاسية:

يتخذ رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية للقيام بالمهام التنظيمية المسندة إليه دستوريا، مثل تعيين أعضاء الحكومة وعلى رأسهم الوزير الأول 'رئيس الحكومة سابقا' وإقالتهم، كما تشمل هذه المراسيم بعض الأعمال السيادية المتعلقة بالعلاقات الخارجية[3].

ومن مهام السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية، مايتعلق بالعلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، كاتخاذ مراسيم رئاسية من أجل حل البرلمان[4]، واستدعاء الهيئة الناخبة، وكذا الاستفتاء في المسائل ذات الأهمية[5].

الفرع الثاني- اتخاذ التنظيمات التنفيذية.

من المعلوم أن تنفيذ القوانين من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، عن طريق الأنظمة الإدارية التي هي عبارة عن قرارات إدارية تتخذها السلطة التنظيمية لتنفيذ القانون وإتمام أحكامه.

---

[1]- د. أحمد قارش، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني لمجلس الأمة، العدد33 ديسمبر2013، ص121.

[2]- د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة، سنة 1999، ص136.

[3]- انظر المادة 131 و132 من دستور96 والمادة 149 و150 من تعديل 2016.

[4]- المادة 120، 129 و163 و182 من دساتير الجزائر 76، 89، 96، 2016 ولم يعط هذا الحق لرئيس الجمهورية في دستور 63.

[5]- 9/111 تعديل 88، المادة 9/74 من دستور 89، والمادة 10/77 من دستور96، و المادة 8/91 من تعديل 2016.

وتتنوع التنظيمات التنفيذية حسب المواضيع التي تعالجها، فمنها ما يكمل الجزئيات والتفاصيل في القوانين التي تناول فيها المشرع القواعد العامة أو المبادئ الأساسية، فالسلطة التنفيذية تملك من القدرات والتقنيات ما يساعدها على وضع القوانين موضع التنفيذ، ومنها ماهو قواعد تنظيمية لموضوع لم يتناوله القانون، أو يضع قواعد تفسيرية لنصوص قانونية تزيل عنها الغموض، في ضوء ما أراده المشرع لتحقيق الغرض المقصود من القانون[1].

يتعلق هذا النوع من التنظيمات - التنظيمات التنفيذية - بالتسيير المباشر للمرافق الحكومية، وقد أسندت مهمة التنفيذ في دستور63 إلى رئيس الجمهورية، ثم وكلت في دساتير 76 و89 و96 وتعديل 2016 إلى الوزير الأول "رئيس الحكومة سلبقا" وذلك بموجب المواد 35، و11/111 و2/116 و2/125 و2/143 من دساتير الجزائر المتعاقبة[2].

أولا- صاحب السلطة في اتخاذ التنظيمات التنفيذية: لقد سبق وأن ذكرنا أن دساتير الجزائر المتعاقبة تكفلت بإسناد الوظيفة التنفيذية للقوانين والتنظيمات في دستور 63 و76 إلى رئيس الجمهورية، لكن تم تعديل هذا الأخيرسنة 88 أسندت مهمة التنفيذ للرئيس الحكومة طبقا لنص المادة 3/115 و4 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها أياها صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية:

1- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

2- يوقع المراسيم التنفيذية، وبهذا التعديل يتفق دستور 76 مع دساتير89 و96 وتعديل 2016 التالين له في إسناد وظيفة تنفيذ القوانين والتنظيمات للوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا".

وتأكد ذلك بالمواد 53 و3/115 و3/81 و2/85 و2/99 من دساتير الجزائر المتعاقبة. على أن الوزير الأول هو المخول دستوريا اتخاذ التنظيمات التنفيذية للقونين والتنظيمات، باستثناء دستور63 الذي يجعلها من اختصاص رئيس الجمهورية بحكم أنه رئيس السطة التنفيذية.

تتخذ التنظيمات التنفيذية من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" من أجل التسيير المباشر لدوالب الحكومة، تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية.

تقوم السلطة التنظيمية باتخاذ التنظيمات التنفيذية اللازمة، التي تدخل في نطاق وظيفتها التقليدية، معتمدة في ذلك على النصوص الدستورية التي أعطتها حق التنفيذ.

---

[1]- د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص687.

[2]- المادة 52 من دستور63 تنص على أنه "يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين". والمادة 11/111 من دستور 76 تنص على أنه "يسهر - أي رئيس الجمهورية- على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

- ونصت المادتان 2/116، 2/125 من دستوري 89 و96 على أنه "يندرخ تطبيق القونين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"رئيس الحكومة سابقا".

ثانيا- صاحب السلطة في اتخاذ المراسيم التنفيذية:

إذا كانت الوظيفة التقليدية للسلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين والتنظيمات، فإن اتخاذ المراسيم التنفيذية تدخل في نطاق ممارسة سلطتها التنظيمية المخولة لها دستوريا، حيث نصت المادة 52 من دستور63 على أنه "يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين" عقبه تعديل3 نوفمبر88 الذي عدل المادة 3/115 و4 التي تنص على أنه "يسهر- أي رئيس الحكومة- على تنفيذ القوانين والتنظيمات؛ يوقع المراسيم التنفيذية" "ونقلت النص كماهو في المادة 3/81، 4 من دستور89، وجاءت المادة 85 من دستور 96 المعدلة بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر2008 التي أكدت ما جاء في سابقتها مع إضافة عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك" لكن المادة 4/99 على أنه "يوقع المراسيم التنفيذية" وألغت عبارة موافقة رئيس الجمهورية واعتمادا على الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" يمكنه:

- اتخاذ المراسيم المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة؛
- اتخاذ المراسيم من أجل تنفيذ القوانين والتنظيمات؛
- اتخاذ مراسيم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة الإداريين؛
- اتخاذ المراسيم المتعلقة بتسيير المصالح الإدارية وتنظيمها؛

وتجدر الإشارة إلى أن الوظيفة التنفيذية في ظل دستور 63 وكلت لرئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 1/39 من نفس الدستور، وجاراه في ذلك دستور 76 لكن تعديل 88 نقل صلاحية تنفيذ القوانين والتنظيمات واتخاذ المراسيم التنفيذية إلى الوزير الأول 'رئيس الحكومة سابقا'.

وفي ظل دستوري 89، 96، 2016 تم التأسيس لازدواجية السلطة التنفيذية، حيث أسند المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، وأعطى حق تنفيذ القوانين والتنظيمات للوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا"[1].

كما أعطى لهذا الأخير الحق في اتخاذ المراسيم التنفيذية في الوقت المناسب ما لم يلزمه المشرع بذلك صراحة أو ضمنا[2].

[1]- أنظر أحكام المواد 116 و125 و143 من دستوري 89 و96 وتعديل 2016 على التوالي.

[2]- أ. بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص147.

المبحث الثاني- إجراءات إعداد وسن القوانين على مستوى السلطة التشريعية

نصت المادة 112 من تعديل 2016 نقلا عن دستور 96 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" من خلال دورات ينعقد أثناءها، فهناك مدة محدودة للفترة التي ينعقد فيها البرلمان، فطول هذه المدة يمنح البرلمان وقتا كافيا من أجل القيام بمهامه على الوجه الأكمل، له ثلاث أنواع من الدورات، الدورة العادية، وغير العادية، والوجوبية هذا قبل التعديل.

ونصت المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها 10 أشهر على الأقل، وتبتدىء في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر.

يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني"[1].

يعقد البرلمان دورته بجلسات علانية في الحالات العادية، وأحيانا بجلسة مغلقة بطلب من رئيس إحدى الغرفتين، أو من البرلمان، وتشارك السلطة التنفيذية في إعداد جدول أعماله بالتنسيق مع مكتبي الغرفتين، وبعد ذلك تتم مناقشة مشاريع القوانين المطروحة في جدول الأعمال، ثم التصويت عليها، ثم إصدارها من رئيس الجمهورية، أو إرجاعها للمناقشة مرة ثانية. كما خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر. نتناول هذه الإجراءات في فرعين اثنين يخصص الأول لإجراءات إعداد القوانين في البرلمان، والثاني للتشريع عن طريق الأوامر.

المطلب الأول: إجراءات إعداد القوانين على مستوى البرلمان

إن إجراءات إعداد القوانين عملية معقدة تتطلب الدقة والتريث عند القيام بها، لأنها تتطرق إلى مراحل إعداد العمل التشريعي في المجلس الشعبي الوطني ثم في مجلس الأمة أو العكس حسب الحالة، لذلك يجب أن تعرف الخطوات والمراحل التي يمر بها مشروع أو مقترح القانون حتى يصبح قانونا واجب التطبيق.

يتسم العمل التشريعي بالتكامل، فعمل المجلس الشعبي الوطني مرتبط بعمل المجلس الأمة.

---

[1] - المادة 4/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يبادر أعضاء البرلمان والحكومة بالعمل التشريعي، ثم تودع المبادرة لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة للمناقشة والتصويت، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين تتبع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 138 من تعديل 2016.

ونستعرض مراحل إعداد مشاريع القوانين في فرعين اثنين، يخصص الأول لإجراءات إعداد القوانين في البرلمان، ويجعل الثاني لإجراءات تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان.

الفرع الأول- إجراءات إعداد القوانين.

نصت المادة 1/136 و2 و3 من تعديل 2016 على أنه "لكل من الوزيرالأول والنواب 'وأعضاء مجلس الأمة' حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون 20 نائبا أو عشرون 20 عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

إن العمل التشريعي في غرفتي البرلمان يبادر به نواب البرلمان، وأعضاء الحكومة فيودع أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ليناقشه ويصوت عليه، ثم يحال على الغرفة الأخرى، فتتولى هذه الأخيرة مناقشة المبادرة بالقانون وتصوت عليها، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إعادة القراءة لنص القانون ثانية.

أولا- الحق في المبادرة بمشروع القانون: لقد كان البرلمان الجهاز الأصلي الذي يختص بالتشريع، بينما تقوم السلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ فقط، لكن بعد تطور النظام السياسي وأخذه بأسلوب العقلنة، أصبحت السلطة التنفيذية تشارك البرلمان بالتشريع بل تنافسه.

ومع ذلك فالتشريع عن طريق البرلمان يبقى الركن الركين في سن القوانين، فالدساتير الجزائرية المتعاقبة تعطي حق المبادرة باقتراح قانون للمجلس الوطني في دستور 1963 وللمجلس الشعبي الوطني في دستور 1976 بيد أن المادة 113 من دستور 1989 تعطي الحق في المبادرة بقانون لرئيس الحكومة "الوزير الأول حاليا" خلافا للدستورين السابقين اللذين يعطيان حق المبادرة بقانون لرئيس الجمهورية فقط إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني، إن مراحل سن القوانين بوجه عام تقتضي معرفة الخطوات التي يمر بها النص التشريعي في البرلمان، سواء في الدساتير السابقة التي تتكون من مجلس واحد، أو في دستوري 96 والتعديل الدستوري لسنة 2016 الحالي اللذان يتكون في ظلهما البرلمان من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

فعملية سن القوانين عملية معقدة تتطلب إجراءات طويلة كما تتطلب كفاءة عالية من أجل اقتراح أو المبادرة بقانون، حتى نتمكن من ذلك لا بد من تحديد الهيئات التي تقوم بالعمل الذي يعتبر المادة الأولية للتشريع، فما هي الجهة المختصة بالمبادرة بمشروع قانون أو اقتراحه ؟

ونعني بذلك الجهة التي أناط بها المؤسس الدستوري حق المبادرة بمشروع القانون الذي نصت المادة 36 من دستور 63 والمادة 148 من دستور 1976 على أن المبادرة بقانون حق لرئيس الجمهورية والنواب، تقصر المبادرة بقانون على النواب ورئيس الجمهورية دون سواهما، وهذا الطرح يرجع الى وحدة القيادة السياسية والتنفيذية[1].

لكن في دستوري 89-96- وتعديل 2016 وطبقا لنصوص المواد 113 و119 و136 على التوالي فإن الأمر يختلف، فالمبادرة بقانون تكون من الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" والنواب ويمر مشروع القانون المقدم من الوزير الاول "رئيس الحكومة سابقا" على مجلس الدولة للاستشارة، ليحال بعد ذلك على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ثم يودعه الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، كما سبق وأن ذكرنا ذلك في المطلب الأول من هذا المبحث.

فالمبادرة بقانون سواء كانت مشروع قانون صادر عن السلطة التنفيذية أو اقتراح قانون صادرعن نواب المجلس الشعبي الوطني، فالملاحظ أن عدد اقتراحات المجلس الشعبي الوطني ضئيلة جدا إن لم نقل منعدمة. وبإمكان الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" سحب أي مقترح القانون[2]. بينما الحكومة لها الأولية في تقديم مشاريع القوانين ونصت على ذلك المادة 55 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره على أن تناقش مشاريعها في أوقات معقولة[3].

وتعود المبادرة كما سبق وأن ذكرنا لرئيس السلطة التنفيذية، أو لنواب المجلس الشعبي الوطني ويكون المشروع مسببا، ولا يمس بالميزانية سواء بتخفيض النفقات أو رفعها.

1- المبادرة بمشاريع القوانين من الحكومة:

يتولى رئيس الجمهورية تقديم مشاريع القوانين - طبقا للمواد 1/36 من الدستور1963 والمادة 148 من دستور 1976- الذي يحيلها على المجلس الشعبي الوطني بعد عرضها على مجلس الوزراء الذي يرأسه.

---

[1] - المادة 36 من دستور 63 لم تشر إلى عدد النواب الواجب توفره لاقتراح قانون، وما عداه من الدساتير فقد حددت 20 نائبا.
- المادة 121 من دستور 1996. والمادة 139 من تعديل 2016.

[2] - د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ج 3، المرجع السابق، ص 85.

[3] - التنظيم الداخلي لمجلس الوطني وتسييره لسنة 2000.

لكن الدستور 1989 نقل المبادرة بمشاريع القوانين إلى رئيس الحكومة بدل رئيس الجمهورية، وهناك إجراء قبلي يجب استيفاؤه، وهو عرض مشروع القانون على مجلس الدولة قبل عرضه على مجلس الوزراء.

فكيف تتم استشارة مجلس الدولة؟ تم إنشاء مجلس الدولة اعتمادا على المادتين 2/152 والمادة 153 من دستور96 وكذا المادة 171 و172 من التعديل الدستوي لسنة 2016، وبموجب القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصاته وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم[1].

يعتبر مجلس الدولة الهيئة القضائية الأعلى في جهاز القضاء الإداري، يقوم أعمال الجهات القضائية الإدارية ويمارس إلى جانب ذلك اختصاصاته الاستشارية بموجب المادة 3/136 من تعديل 2016 التي تنص على أنه "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة"، ونص القانون العضوي رقم 01/98 في المادة 4 من على أنه"يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي "ونصت كذلك المادة 12 من نفس القانون على أنه" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 4 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية".

يقدم مشروع القانون بعد مناقشته من طرف مجلس الحكومة، ليمر المشروع بإجراء يجب استيفاؤه رغم أنه استشاري ألا وهو عرض المشروع على مجلس الدولة لدراسته[2] باعتباره هيئة استشارية في مجال التشريع[3]. يبدي المجلس رأيه في مشاريع القوانين المعروضة علية بعد إخطاره بها، ويقترح التعديلات اللازمة لذلك، وكان من المفروض أن تنصب استشارته على شرعية ونظامية مشروع القانون محل الاستشارة[4].

كما يتفحص أحكام المشروع ومدى انسجامه مع المجال المخصص للقانون، وبإمكانه تنبيه الحكومة إلى أن بعض أحكام المشروع تندرج ضمن المجال التنظيمي، وله أن يتوسع إلى الملاءمة، حتى يبني قاعدة الدفاع عن انسجام النظام القانوني دون أن يتدخل في موضوع المشروع.

---

[1] - القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المؤرخ في30 مايو 1998 .ج.ر.عدد37.

[2] - قانون رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنضيمه وعمله، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في26 يوليو2011، ج.ر.عدد43.

[3] - المادة 5 من نفس القانون.

[4] - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

يتفحص مجلس الدولة مشاريع القوانين دون سواها، فل اتعرض عليه الأوامر والمراسيم. يتم إخطاره وجوبيا بكل مشاريع القوانين سواء العضوية أو العادية من طرف الأمين العام للحكومة بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها وقبل إحالتها على مجلس الوزراء طبق للمادة 41 من القانون العضوي رقم 13/11 والمادة 2 من الموسوم التنفيذي رقم 261/98.

يتداول مجلس الدولة في شكل جمعية عامة تضم رئيس المجلس ونائبه ومحافظ الدولة وخمسة 5 مستشاري الدولة، مع إمكانية مشاركة الوزراء أو من ينوب عنهم بشرط ألا تقل رتبه نوابهم عن مدير مركزي، والمشاريع التي تتعلق بقطاعاتهم، وتعيين أحد مستشاري الدولة مقررا. وتبدي الجمعية العامة بهذه التشكيلة في الظروف العادية رأيها في مشاريع القوانين طبقا للمادة 36 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم.

أما اللجنة الدائمة فتتشكل من رئيس غرفة رئيسا وأربعة 4 مستشاري الدولة على الأقل، وبحضور محافظ الدولة أو أحد مساعديه للجلسة والمداولة ويقدم مذكراته. كما يمكن للوزير المعني أن يشارك شخصيا أو بمن ينوبه في الجلسة التي تهم قطاعه، وفقا للمادتين 39 من القانون العضوي رقم 01/98 والمادة 41 مكرر1 من القنون العضوي رقم 13/11.

إن اللجنة الدائمة تنعقد بصفة استثنائية لدراسة مشاريع القوانين الاستعجالية، بتنبيه من الوزير الأول طبقا للمادة 1/38 من القانون العضوي رقم 01/98.

تكون مداولات الجمعية العامة واللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند تعادلها يكون صوت الرئيس مرجحا، ولاتكون المداولة صحيحة إلا بحضور نصف الأعضاء.

وتجدر الإشارة إلى طبيعة عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة، في الحالات العادية، تكون إلزامية في تقديم مشروع القانون إلى مجلس الدولة، وهذا مايستشف من نص المادة 3/119 دستور96 ومن المادة 3/136 من تعديل 2016 وما نصت عليه صراحة المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 حيث نصت على أنه "يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها".

أما طبيعة الأخذ برأيه النهائي بعد التداول في مشروع القانون، فإنه اختياري حسب مايستنتج من المادة 12 من القانون العضوي رقم 01/98 وما نصت عليه المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 على أنه "يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة"، وأكدت ذلك المادة 41 مكرر4 من القانون العضوي رقم13/11 المعدل والمتمم للقانون العضوي المشار إليه أعلاه.

يمكن القول في الأخير أن رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين مجرد اسشارة قد يؤخذ بها وقد لا يؤخذ بها مع أنها بالغة الأهمية نظرا لتخصص مجلس الدولة في إعطائه وجهة نظر موضوعية، واستشارات علمية وعملية، نتيجة تجربة ميدانية.

وللحكومة الحق بعد إيداع مشروع القانون أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة أن تؤكد على الطابع الاستعجالي للمشروع، كما يمكنها سحبه قبل التصويت عليه.

2- المبادرة باقتراح القوانين من البرلمان: لنواب المجلس الشعبي الوطني حق اقتراح قوانين ممضاة من طرف 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني، طبقا لنص المادة 1/119 من دستور 96 ولم يخول ذلك لأعضاء مجلس الأمة، لكن المؤسس الدستوري تدارك ذلك في نص المادة 1/136 و2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت على أنه "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون 20 نائبا أو عشرون 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137".

من خلال استقراء نص المادة المذكورة أعلاه يظهر أن المؤسس الدستوري قيد حق المبادرة باقتراح القانون بقيود منها:

- ما يتعلق بحق اقتراح القانون، أن يقدم من عشرين20 نائبا، أو عشرين 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 2/137[1]، من تعديل 2016. ومذيل بتوقيعاتهم حسب المادة 22 من القانون العضوي رقم 12/16 ويودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.

- ومنها ماهو موضوعي، أن يتناول مقترح القانون إحدى المجالات المنصوص عليها في الدستور. وألا يقبل مقترح القانون الذي مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير ترفع إيرادات الدولة، أو توفرمبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، طبقا لنص المادة 139 من تعديل 2016.

وقد يرفض مقترح القانون موضوعه نظير مشروع أو مقترح القانون تجري دراسته في الرلمان، أو تم رفضه، أو سحبه منذ أقل من إثني عشر12 شهرا[2].

---

[1]- تنص المادة 137 من تعديل2016 على أنه"تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الآقليمي مكتب مجلس الأمة".

[2]- القانون العضوي رقم16 /12 المؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج .ر .عدد50.

وكل اقتراح للقانون يجب أن يرفق بعرض للأسباب المبينة لأهميته وقيمته، ويحرر نص الاقتراح في شكل مواد ثم يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باستثناء مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي فإنها تودع لدى مكتب مجلس الأمة طبقا لنص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016. ليتولى المجلس المختص دراسته من الناحية الشكلية، فاذا قبله، بلغ إلى الحكومة لإبداء رأيها فيه في أجل شهرين، فإن تأخرت وانقضى الأجل، يحيل رئيس المجلس القانون المقترح على اللجنة المختصة لدراسته والنظر فيه، وإن اعترضت الحكومة على الاقتراح خاصة إذا كان يدخل في المجال المشمول بالمادة 139 من تعديل 2016 وما قابلها من النصوص الدستورية، مما يوجب على النواب الذين تقدموا باقتراح القانون أن يثبتوا أن الاقتراح لا يخفض موارد ولا يزيد في النفقات العمومية، لأن الحفاظ على الميزانية من مهام الحكومة باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة .

إن المبادرة باقتراح قانون من طرف المجلس الشعبي الوطني في الواقع العملي ضئيلة جدا إن لم نقل منعدمة، ذلك يرجع إلى أسباب تقنية، كون النائب لا يستطيع أداء هذا الدور كما ينبغي، بينما الحكومة متضلعة في أداء هذا الدور، فهي مختصة في إعداد مشاريع القوانين في إطار الواقع العملي الذي يندرج في تجسيد برنامجها الذي وافق عليه أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني، وبذلك تلعب الحكومة دورا بديلا عن اقتراحات القوانين، وفي هذه الحالة يكتفي أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالتعديلات عوضا عن اقتراح قوانين، مع أن عملية اقتراح القوانين توفر الوقت، فالمبادرة باقتراح القانون لا تتطلب مصاقة مجلس الوزراء، ولا استشارة مجلس الدولة عكس مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، وربحا للوقت فكثيرا ما تلجأ الحكومة في فرنسا مثلا إلى أصدقائها السياسين في البرلمان لتمرير قوانين عن طريق الاقتراح من النواب بعد اعدادها من الحكومة[1].

كما لا يمكن اقتراح قانون موضوعه يتضمن قانون تجري دراسته في البرلمان، أو يكون قد سحب منه، أو رفضه مجلس الشعبي الوطني، ولم يمض عليه أجل إثنى عشر 12 شهرا، وفقا لمقتضيات المادتين 23 والمادة 24 من القانون العضوي رقم 12/16. ويجب سحبها قبل التصويت عليها، مع إعلام الحكومة ومجلس الأمة به، فهل عدم قبول المقترح يوجب إجراءات معينة؟ وماهي ؟

---

[1] - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص11، الهامش رقم15، ص15.

إن الفراغ القانوني في الإجراءات الواجب اتباعها في حالة الخلاف بعدم القبول، لم ينص عليها المؤسس الدستوري الجزائري الشيء الذي يدفعها الى الاستئناس بما جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي الذي عالج الحالة بموجب المادة 61 من دستور 1958 التي تنص على أن مقترح القانون يثار ابتدائيا أمام الجمعية التشريعية أو مجلس الشيوخ، ليطرح الخلاف أمام المجلس الدستوري كقاضي الاستئناف من طرف الحكومة أو من طرف 60 نائبا او سيناتورا[1].

كما يمكن تسجيل مشروع أو مقترح القانون في جدول أعمال جلسات المجلس إذا لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين 2 من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، طبقا للمادة 25 من القانون العضوي 12/16.

إن إجراء مقارنة بسيطة بين مشارع القوانين التي تقدمها الحكومة، ومقترح القانون الذي يقدمه البرلمان، نجد كل مشاريع القوانين لم ترد عليها قيود غير مانصت عليه المادة 23 من القانون العضوي رقم 12/16. ويمكن للحكومة، عند إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاليته، حتى يجدول خلال الدورة، وتضبط كل غرفة جدل أعمالها بعد استشارة الحكومة وفقا للمواد 15 و 16 و17 من نفس القانون المذكور، ولهذه الأخيرة أن تحضر أشغال جلسات اللجان الدائمة للبرلمان والاستماع إليها حسب طلب الحكومة الموجه لرئيس الغرفة حسب الحالة طبقا للمادة 26 من نفس القانون، بينما لا يتمتع مقترحوا القانون بذلك، مما يؤثر على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيضعف الأولى ويقوي الثانية.

ولا يمكن للبرلمان أن يمارس حقه الدستوري في التشريع إلا إذا جاء مقترح القانون معدا إعدادا جيدا ودقيقا تراعى فيه التقنيات اللازمة والإحاطة الدقيقة بمجال التشريع والتمييز بينه وبين التنظيم.

لعل هذا الاختلال كما سبق وأن ذكرنا يرجع إلى عدم إحاطة النواب بالتقنيات اللازمة وعدم توفرهم على التكوين اللازم في مجال التشريع.

ثانيا - مناقشة المبادرة على مستوى البرلمان:

لقد نصت المواد 112 و135 و136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على طرح مشاريع ومقترحات القوانين للنقاش أمام البرلمان لاسيما المادة 1/138 نصت على أنه"...يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه.

[1]- المادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي يصادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى.

وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية"[1]. بعد إيداع مشاريع أو مقترحات القوانين من طرف الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني يتولى هذا الأخير فحص المبادرة، ثم يليه مجلس الأمة عملا بمبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي. غير أن المؤسس الدستوري في التعديل الديتوري لسنة 2016 عمد إلى منح صلاحية المبادرة باقتراح القانون لأعضاء مجلس الأمة تدعيما لصلاحياتهم، وحدد إيداع مشروع أو مقترح القانون المتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة وبذلك عكس الاتجاه في هذه الحالة.

ولدراسة نص المشروع أو المقترح القانوني لا بد من اتباع إجراءات معينة.

1- فحص نص مشروع أو مقترح القانون على مستوى اللجان المختصة:

يجري العمل التشريعي الأساسي على مستوى اللجان الدائمة المتخصصة، لتحسم هذه الأخيرة بشكل كبير في الأمور قبل أن يصل النص القانوني إلى الجلسة العامة، وتحضر عمل الغرفتين، وتدرس النصوص قبل مناقشتها، فهي بمثابة مخابر تشريعية[2].

يتم استدعاء اللجان المختصة من قبل رؤسائها أثناء الدورة، وفيما بين الدورات تستدعى من قبل رئيسي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، لدراسة مشاريع ومقترحات القوانين المحالة عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ولا يمكن أن

---

[1]- تقابلها المادة 120 من دستور 1996 وتقابلها في الدساتير السابقة حسب ترتيبها الزمني المواد 113 من دستور89، والمادة 148 من 76، المادة 36 من دستور 63، على التوالي بالترتيب التنازلي. مع الخلاف فيها يخص المجلس الشعبي الوطني الذي يكون بمفرده يناقش المشروع أو المقترح القانوني

[2]- حدد النظام الداخلي للمجلي الشعبيي الوطني في المادة 19 منه عدد اللجان الدائمة بإثني عشر 12 لجنة، - لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية- لجنة الدفاع الوطني- لجنة المالية والميزانية- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط- لجنة التربية والعليم العالى والبحث العلمي والشؤون الدينية- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرامية- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي.

تجتمع اللجان المختصة أثناء انعقاد جلسات أحد المجلسين، إلا في حالة الضرورة بعد أخذ موافقة مكتب أحد المجلسين حسب الحالة، طبقا للمادتين 39 من نظام المجلس الشعبي الوطني و33 من نظام مجلس الأمة.

إن دراسة وفحص المبادرة التشريعية على مستوى اللجان المتخصصة فيه تحضير لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وحسم لكثير من الأمور قبل أن يصل النص إلى المناقشة العامة.

فبمجرد إيداع الحكومة لمشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، يحيله رئيس المجلس الشعبي الوطني مرفوقا ببيان الأسباب والوثائق الضرورية إلى اللجنة المختصة لدراسته[1].

وفيما يخص اقتراح "20" نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو 20 عضوا من مجلس الأمة لمقترح القانون أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، ينظر هذا الأخير في المقترح، هل هو مستوف للشروط الضرورية؟، ثم يبلغ للحكومة لإبداء رأيها فيه خلال شهرين اثنين من استلامها له[2]، فإن لم تعترض عليه، أو لم تبد برأيها فيه خلال المدة المحددة، يعرض على اللجنة المختصة لدراسته، لتقرر مدى صلاحية النص القانوني المبادر به للمناقشة، ومن ثمة نقل الغاية من هذه المبادرة إلى نواب المجلس الشعبي الوطني[3]، كما يمكن لأعضاء اللجنة اقتراح التعديلات على المبادرة بقانون ضمن تقرير يرفق بالمبادرة لتعرض على نواب المجلس الشعبي الوطي، أو مجلس الأمة للمناقشة العامة .

فهناك فرق واضح بين مشروع القانون واقتراحه، فهذا الأخير يعرض لرقابة مكتب المجلس الشعبي الوطني. وتبدي الحكومة رأيها فيه قبل أن يحال على اللجنة المتخصصة، كما يحق للحكومة أن تسحب مشروع القانون المقدم متى شاءت وذلك قبل التصويت عليه، كما يحق لثلثي أصحاب الاقتراح سحب النص بكامله قبل التصويت عليه.

إن عدد اللجان المتخصصة اثنى عشر 12 لجنة طبقا للمواد 19-31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، تتشكل لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق بين الكتل البرلمانية، وحسب المقاعد المحصل عليها، وما تبقى من أعضاء البرلمان غير المسجلين في أية لجنة يوزعون

---

[1]- المادتان 68-69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في25 مارس 2000. ج . ر. العدد 46.

[2]- المواد- 22، 26، 42، 43- من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في25 غشت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .ج . ر .العدد 50.

[3]- أ. محمدي فريدة زواوي، مدخل للعلوم القانونية نظرية القانون، المرجع السابق، ص54.

على اللجان بناء على طلبهم، ويكون انضمام كل نائب إلى لجنة واحدة، تسير من قبل مكتب يكون على رأسه رئيسا ونائبا له ومقررا، كما أن المبادرة بالقانون المحالة من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني على اللجان المختصة التي تنعقد باستدعاء من رئيسها وفيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيسه، وتتسع اللجان إلى الوزير المعني ليتوج عملها بتقرير تمهيدي يقدمه مقررها إلى الجلسة العامة .

وبعد ذلك تنعقد اللجنة للمرة الثانية من أجل دراستها للتعديلات والإثراءات التي تثار في الجلسة العامة، ثم يرفع تقرير تكميلي من طرف المقرر يعرضه ثانية على الجلسة العامة المخصصة للتصويت على مقترح القانون [1].

تستطيع اللجان أن تقترح تعديلات على مشروع القانون أثناء مناقشتها له، غير أنه ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة بينما يمكنها أي اللجنة المختصة أن تعدل مقترح القانون المعروض عليها، كما يمكنها أن تطلب آراء اللجان الأخرى المعنية بالموضوع وذلك عن طريق مكتب المجلس الشعبي الوطني. تتداول اللجنة في غياب ممثل الحكومة، وبإمكان الوزراء تناول الكلمة إما عن طريق دعوتهم من اللجان أو بناء على طلبهم.

كما تجدر الإشارة إلى أن اشغال اللجان ليست علانية، رغم أنها تنفتح على الصحافة لإعلام الرأي العام، كما يجوز لرئيس المجلس حضور أشغال اللجان المتخصصة من غير حق في التصويت.

تكون مناقشات اللجان المتخصصة صحيحة مهما كان عدد أعضائها، لكن مداولاتها لا تكون صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وعند عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية في أجل 6 ساعات ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين في المداولة[2].

2- تسجيل المبادرة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني:

بعد انتهاء اللجان المختصة من عملية الدراسية والفحص، والانتهاء من المناقشة على مستوى اللجان، تحرر هذه الأخيرة تقريرا يوزع على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة في الجلسة العامة والتصويت عليه.

وقبل ذلك لا بد من تسجيل مشروع أومقترح القانون في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة[3]، وذلك بموجب قرار يصدر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بعد استشارة الحكومة، ولهذه الأخيرة الأعتراض على مقترح القانون.

---

[1] - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص12.

[2] - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

[3] - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر.

3- مناقشة المبادرة في الجلسة العامة من قبل غرفتي البرلمان: تناقش المبادرة بقانون في إحدى غرفتي البرلمان حسب الحالة على التوالي:

أ- مناقشة المجلس الشعبي الوطني للمشروع أو المقترح:

يباشر المجلس الشعبي الوطني مناقشة المبادرة - نص مشروع أو مقترح القانون- المعروض عليه بعد سماع تقرير ممثل الحكومة، أو مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل اللجنة المختصة، وتتم عملية المنافشة للنص في مرحلتين متتاليتين المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة من طرف النواب طبقا للمادة 32 من القانون العضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم بقية النواب حسب ترتيبهم في قائمة التدخل المعدة مسبقا. وتبدأ مناقشة مقترح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، فمقرر اللجنة المختصة، ثم بقية المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق في القائمة، وبعد المناقشة يقرر المجلس الشعبي الوطني التصويت إما على النص كله، وإما مادة مادة، أو تأجيله، ويبت في الأمر بعد سماع ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع وفقا لنص المادة 33 من القانون العضوي رقم 12/16 وتنصب تدخلات النواب أثناء المناقشة العامة على كامل النص وبعد المنافشة المستفيضة يحال مشروع أومقترح القانون على اللجنة المختصة من جديد لإثرائه في ضوء التدخلات، والتعديلات المقدمة لها أثناء المناقشة، وبعد أخذ جميع الاقتراحات والتعديلات بعين الاعتبار يحال مقترح أو مشروع القانون على التصويت في جلسة علانية .

وفي حالة ما إذا تقدم النواب أوالحكومة بطلب التأجيل، لابد من الموافقة على الطلب من طرف أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني، طبقا لنص المادة 84 من نظامه الداخلي[1].

وتنص المادة 78 من نفس النظام بأنه يحق لثلاثة جهات أن تقدم مقترح التعديل، وهي الحكومة، واللجنة المختصة و10 نواب على الأقل من المجلس الشعبي الوطني[2].

ولابد أن تودع التعديلات خلال أجل أربعة وعشرين 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، للبت في قبولها أو رفضها، وفي حالة الرفض لا بد أن يكون القرار معللا، ويبلغ إلى النواب أصحاب الاقتراح، أما في حالة القبول

---

[1]- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق ذكره.

[2]- د. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 276.

فتحال على اللجنة المختصة، وتبلغ للحكومة، وتوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني[1]، ثم يفتح النقاش للنواب حسب ترتيب تسجيلهم [2]. ومن ثم يقرر المجلس إما التصويت على النص كاملا أو التصويت عليه مادة بمادة، أو يؤجله. وعند انعدام التعديلات أو رفضها، يعرض نص المشروع أو المقترح للتصويت وما على النواب إلا قبوله أو رفضه[3].

ب- مناقشة مجلس الأمة للمشروع أو المقترح: عند انتهاء المجلس الشعبي الوطني من التصويت على مشروع أو مقترح القانون في الغرفة الأولى، يحال النص على الغرفة الثانية - مجلس الأمة - على رئيسها خلال مدة 10 أيام طبقا للمادة 42 من القانون العضوي رقم 12/16 فيحيله هذا الأخير على اللجنة المختصة لدراسته واعداد تقرير في ذلك[4].

ثم تأتي بعد ذلك مرحلة المناقشة للنص والتصويت عليه، فتستهل المناقشة بسماع الوزير المعني "ممثل الحكومة" و يليه مقرر اللجنة المختصة ثم مداولات أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الوارد في قائمة التدخلات[5].

يقرر مجلس الأمة بعد الانتهاء من المناقشة العامة، إما المصادقة على النص بكامله بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية لأعضاء المجلس[6]. إذا لم تصدر بشأنه توصيات أو ملاحظات، أما إذا كان النص محل خلاف وملاحظات فلا بد من مناقشة مواد محل الخلاف، وبعد ذلك يمكن التصويت على جزء من النص، ثم تحال المواد الخلافية إلى اللجنة المتساوية الأعضاء التي تتشكل من نواب وأعضاء الغرفتين طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر15 يوما، لتبث في الأحكام محل الخلاف في أجل أقصاه خمسة عشر15 يوما وفقا للمادة السلفة الذكر.

تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في المواد الخلافية، بعد استدعائها من طرف الوزير الأول لغرض الفصل في الخلاف القائم بين الغرفتين، فيما يخص مشروع أو مقترح القانون.

---

[1]- المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000.

[2]- أ. ابراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، ص 25.

[3]- صالح بلحاج، نفس المرجع، ص 278.

[4]- المادة 42 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

[5]- المادة 39 من نفس القانون.

[6]- نصت المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية".

ج- اللجنة المتساوية الأعضاء :

كما سبق وأن ذكرنا أنه يجب أن يحظى مشروع أو مقترح القانون بالمصادقة عليه من غرفتي البرلمان، فإن نشأ خلاف ولم تصادق الغرفة الأولى أو الثانية حسب الحالة على النص أو بعض مواده سواء بعدم القبول أو التعديل، ومهما كانت هذه الخلافات فإن دستور1996 وتعديل 2016 تصديا لها، فعدم قبول مشروع ومقترح القانون يثير مشكلا قانونيا تصدت له المادتان 140 و143 من دستور 2016 المتعلقتين بتوزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجالي التشريع والتنظيم.

حيث تستطيع الحكومة الدفع بعدم القبول، ويؤدي هذا الدفع إلى تدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره، عندما يكون مقترح القانون يتعلق بمضمون المادة 139 من الدستور، الذي يتعلق باقتراح قانون يؤدي إلى خفض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات، كما أن المادة 23 من القانون العضوي رقم 12/16 تقضي بعدم قبول مشروع أو مقترح القانون مضمونه نظير مشروع أو مقترح درس أمام البرلمان أو رفضه هذا الأخير أو سحب منه منذ أقل من إثني عشر12 شهرا، أو تم رفضه من قبله. وبالتالي عدم إحالته على اللجنة المختصة[1].

د - التعديلات المسبقة للمشروع أو مقترح القانون:

لقد اشترطت المادة 28 من القانون العضوي رقم 12/16 تقديم التعديلات على مشروع ومقترح القانون مسبقا، لتلافي تعطيل المناقشة وتحاشي الترميمات أثناء الجلسة العامة، لذلك يحق للحكومة أن ترفض أي تعديل يقع أثناء الجلسة كما لها أن ترفض أي تعديل لم يطرح للنقاش في اللجنة المختصة وتلجأ الحكومة إلى استعمال وسيلة الرفض من أجل الحفاظ على وحدة المشروع المقدم من طرفها[2]. قد تحرص الحكومة على إدخال تعديلات على المشروع أو المقترح عن طريقها أو بواسطة حلفائها السياسيين لتفادي الكثير من الإجراءات والاستفادة من المناقشات الجارية لتمرر أحكاما متعلقة بالمواضيع المطروحة للنقاش.

إن موضوع التعديل بصفة عامة يجب أن يكون له علاقة وطيدة بموضوع المشروع أو المقترح المطروح للنقاش، وألا يكون مدلوله واسعا جدا، وألا يكون الغرض منه التعسف في استعمال الحق.

---

[1]- تقابلها المواد 114 من دستور 89 والمادة 149 من دستور 76.

[2]- مسعود شيهوب، المرجع السابق ص 12، 13.

إن حق التعديل في الواقع العملي هو وسيلة فعالة لضمان مشاركة أعضاء البرلمان في العمل التشريعي، لكون مبادراتهم بالقانون ضئيلة، فلعلهم يعوضون هذا النقص بالتعديلات المقترحة على النصوص المقدمة من الحكومة.

هـ- تصدي اللجنة المتساوية الأعضاء للخلاف الناشئ بين غرفتي البرلماني:

إذا كان من البديهي أن النص القانوني المصادق عليه من غرفتي البرلمان يحال على رئيس الجمهورية، فإن النص محل الخلاف بين غرفتي البرلمان يجب أن يبلغ للوزير الأول "لرئيس الحكومة سابقا" تمكينا له من مباشرة صلاحياته الدستورية من أجل استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للبت في الخلاف. وقد تصدى المؤسس الدستوري لهذه المسألة من خلال المادة 138 من تعديل 2016 والتي تنص على أنه " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر15 يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. وتنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر15 يوما.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه. ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة"[1].

إذا كان لا محالة أن الخلاف بين الغرفتين سيكون حول النصوص المعروضة عليهما فكيف تتصدى لهذا الخلاف؟ وماهي الآليات التي يمكن استعمالها لحسم هذا الخلاف؟

إن المؤسس الدستوري[2] في هذه الحالة يعطي الحق للوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساولة الأعضاء عند حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان ويتكون أعضاؤها من 10 نواب و10 سيناتورات، تكون مهمتهم إيجاد حل توافقي للمسألة محل الخلاف بين الغرفتين، وأثناء قيام اللجنة المتساوية الأعضاء بمهامها يمكن أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو أي عضو من البرلمان، أو أية شخصية يفيدها سماعها، وبإمكان أعضاء الحكومة حضور أشعال اللجنة المتساوية الأعضاء. لكن دون أن تتداول مع أعضائها. فإذا لم يحصل الاتفاق بين أعضائها في الخلاف المطروح عليها تلجأ الحكومة إلى سحب النص، وعدم عرضه على البرلمان إلا بعد

---

[1]- تقابلها المادة 120 من الدستور لسنة 96.

[2]- نفس المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فوات سنة كاملة، أما إذا حصل اتفاق حول النص المختلف عليه، فإن رئيس الغرفة التي انعقدت فيها اللجنة المتساوية الأعضاء يقوم باحالة النص إلى الوزير الأول أو إلى رئيس الغرفة الأخرى، ثم يحيل النص أمام الغرفتين للتصويت عليه بعد الإتفاق، ويصوت عليه دون أي تعديل.

وأخيرا يظهر جليا أن المؤسس الدستوري قام بتوزيع المبادرة القانونية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويكون بذلك قد فصل فصلا مرنا بين مجالي التشريع والتنظيم، فقد حددت دساتير الجزائرية المتعاقبة[1] مجالات معنية لا يشرع فيها إلا بقانون، وما عداها يترك للتنظيم .

أما مسألة الفصل بين المجالين فيعود للمجلس الدستوري الذي يفصل في الإشكالات التي تطرح عليه من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية، يصدر فيها رأيا قبل إصدار النص القانوني، أو قرارا بعد إصدار النص القانوني.

ويسوغ لنا أن نقول أن النظام الدستوري الجزائري يتبنى أهم المبادئ المعروفة بالأنظمة الديمقراطية التي سبقته، والتجربة الدستورية الجزائرية، تكتشف النقائص وتعمل على إيجاد الحلول لها، وفي ذلك تطوير للتجربة.

ثالثا - عملية التصويت في غرفتي البرلمان:

بعد الفراغ من عملية المناقشة للمبادرة بالتشريع تعرض على التصويت في غرفتي البرلمان وتعتري عملية التصويت قيود نستعرضها، ثم نتناول إجراءات المناقشة.

1- عملية التصويت في المجلس الشعبي الوطني: إن التصويت عملية أساسية وإجراء جوهري في إنجاز العمل التشريعي لأنه بموجب عملية التصويت يعبر عن إرادة الشعب، لذلك لابد أن يتم عبر أشكال معينة، ولا بد أن يتحقق فيه نصاب معين ولقد تكرست عملية التصويت بموجب القانون العضوي 12/16 والنظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة اللذان يرتبان على عملية التصويت إجراءات واجبة الاتباع .

1أ- صيغة التصويت: إن عملية التصويت حق دستوري كفله للنائب في إطار الحرية الكاملة ودون أي ضغط[2]. والقاعدة العامة في عملية تصويت النائب هي شخصية العملية، يباشرها بنفسه، مرتكزا على مبدأ التبصر في إصدار تشريع يخدم الصالح العام، ولهذه القاعدة استثناء، في حالة تعذر التصويت الشخصي للنائب، له أن يوكل أحد النواب للقيام مقامه بعملية التصويت، ولا تكون الوكالة مقبولة إلا في حدود توكيل واحد. والإشكال الذي يطرح في عملية

---

[1]- باستثناء دستور 1963 الذي خصص التشريع للمجلس الوطني.

[2]- د. عبد الله بوقفة، أساليب تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، 2003، ص 183.

الوكالة، هو هل يأخذ الموكل برأي الوكيل أثناء عملية التصويت ؟ هذا يرجع إلى ضمير الموكل ومدى أمانته في أداء عملية التصويت، حسب رأي الوكيل وليس حسب هواه.

لم يحدد النظام الداخلي للمجلسين الشعبي الوطني ومجلس الأمة، متى يمكن اللجوء لنظام الوكالة؟ لكن الواقع العملي يقتضي أن يكون في حالة تعذر أداء هذا الواجب شخصيا من النائب. إما لكونه مريضا أو لظرف طارئ يمنعه، أو لمهمة تغيبه عن جلسة التصويت.

1ب- أسلوب التصويت وطرائقه:

يتبع البرلمان التعبير عن رأيه، فيما يخص مايعرض عليه من القوانين للتصويت عليها، أسلوب التصويت على النص القانوني بالإقتراع العام، وذلك برفع الأيدي، أو بالإقتراع العام السري، أوعن طريق الإقتراع العام بالمناداة الاسمية، وفقا لما يقرره مكتب المجلس الشعبي الوطني، طبقا لمقتضيات المادة 30 من القانون العضوي رقم 12/16 وكذا المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

والأسلوب الشائع في التصويت هو الاقتراع العام برفع الأيدي، رغم أن هذا الأسلوب لا يعبر عن الإرادة الحقيقية للنواب، لما فيه من إحراج، بحكم الارتباطات الحزبية صاحبة المقترح المعروض للتصويت فضلا عن مراقبة مجموعة النواب أثناء عملية التصويت[1].

رغم الانتقاد الفقهي لأسلوب التصويت برفع الأيدي إلا أنه يبقى الأسلوب المعمول به أكثر من غيره، ويليه التصويت بالمناداة الاسمية التي لا تقل حرجا على الطريقة الأولى في التصويت.

ويفضل الأسلوب الثالث أي الإقتراع العام السري الذي يعبر به النائب في مجلس الشعبي الوطني عن إرادته الحقيقية دون أن يخالجه في ذلك أي إحراج سواء تجاه زملائه النواب أو تجاه الحزب مقدم المقترح أو مشروع القانون المقدم من الحكومة.

1ج- القيود التي تحكم عملية التصويت:

تتقيد عملية التصويت بقيدين اثنين هما : الأغلبية في التصويت وكذا الأجال فيما يخص قانون المالية، المنصوص عليه المادة 8/138 و9 من تعديل 2016 على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها "75" يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

---

[1]- د. السعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر معهد الحقوق، سنة 1984، ص232.

ج-1 1 الأغلبية في التصويت:

التصويت على المبادرة بمشروع أو مقترح القانون يكون بالأغلبية وفقا لما نص عليه الدستور، بالأغلبية النسبة للمجلس الشعبي الوطني، وكذا بالأغلبية البسيطة للحاضرين[1].

ولم يضع المؤسس الدستوري أي سقف للاصوات لدى المجلس الشعبي الوطني، وعند التصويت على القوانين العادية سوى حصول المقترح أو المشروع على الأصوات الإيجابية ولو بصوت واحد يفرقه على الأصوات السلبية، وبحصول المبادرة القانونية على 51% من أصوات النواب الحاضرين يكون قد حاز على موافقة المجلس الشعبي الوطني وإذا لم يحقق هذه النسبة يكون لاغيا.

أما القوانين العضوية نظرا للأهمية التي أولاها لها المؤسس الدستوري في الدستور1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 دون الدساتير السابقة لهما، التي لم تأخذ بنظام القوانين العضوية. وتكمن أهمية هذه القوانين في أنها وسيلة تشريعية لتكملةالقواعد الدستورية وتطبيقها عن طريق التنفيذ[2].

ويخضع القانون العضوي لنفس الإجراءات المتبعة في إعداد القوانين العادية باستثناء بعض المواضيع الأساسية فيها.

- مجال التشريع بالقوانين العضوية جاء محدودا في دستوري 1996، إذ نصت عليه المواد 123- 153- 157 - 158-، وتقابلها المواد 141، 171 و172 و176 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتكرس المادة 1/176 و2 من التعديل الدستوري الاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس الأعلى للقضاء لضمان استقلالية السلطة القضائية. بينما مجال القوانين العادية فهو أوسع وقد نصت عليه المادة 140 من تعديل 2016، والفرق بين مجالي القانون العضوي والقانون العادي- ليس من حيث الدرجة فقط، ولكن أيضا من حيث الإجراءات[3].

كما أن القوانين العضوية تخضع للرقابة السابقة للمجلس الدستوري[4]، وتعمل أيضا قواعد القانون العضوي على تكملة القواعد الدستورية وتدخلها حيز النفاذ[5].

أما التصويت على القوانين العضوية فقد وضع المؤسس الدستوري سقفا معينا للتصويت عليها، حيث يصادق المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على مشروع ومقترح القانون العضوي

---

[1]- المادة 120 من دستور 96 والمادة 138 من تعديل 2016 والمادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

[2]- أ. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى الجزائر، طبعة 2009، ص 100.

[3]- أ. العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد3، جوان 2003، ص 65.

[4]- المادة 2/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تقابلها المادة 165 من دستور 1996.

[5]- أ. سعاد عيمر، المرجع السابق، ص 100.

الذي يعرض على البرلمان بالأغلبية المطلقة هذا ما نصت عليه المادة 2/141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة "فإضافة الفقرة الأخيرة من نفس المادة، التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016، ليؤكد عبارة الأغلبية المطلقة لأعضاء الغرفتين وتساويهما في التصويت.

وعند طلب رئيس الجمهورية لقراءة ثانية للقانون يكون التصويت عليه خلال ثلاثين30 يوما التالية لتاريخ إقراره بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء غرفتي البرلمان، وفي ذلك تدعيم وتوحيد للإجراءات بين الغرفتين.

ج-2 1الآجال المحددة للتصويت:

إن المؤسس الدستوري لا يقيد المجلس الشعبي الوطني بأجل زمني معين للقيام بدراسة مشروع أو مقترح القانون، خاصة فيما يتعلق بمشاريع ومقترحات القوانين العادية، فالمجلس الشعبي الوطني هو الذي يراعي في ذلك مدة الدورة التشريعية، وكذا إتاحة الفرصة لمجلس الأمة لدراسة النص القانوني.

لكن مع هذا الأصل العام في عدم تقييد المجلس الشعبي الوطني بأجل معين، هناك استثناء على القاعدة العامة، فيما يخص قانون المالية، فقد نصت المادة 8/138 و9 من تعديل 2016 على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"[1]. نجد المادة هنا قد قيدت سلطة المجلس الشعبي الوطني بأجل لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوزه، وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدر النص بأمر، ولعل مشروع قانون المالية هو الوحيد الذي تقيد فيه المجلس الشعبي الوطني دون سواه من المشاريع والمقترحات القانونية سواء العادية منها أو العضوية.

لقد حدد المؤسس الدستوري أجل المصادقة بخمسة وسبعين 75 يوما من تاريخ إداعه، فإن لم يصادق عليه البرلمان يصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون، ووزع المشرع المدة بموجب المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16 كما يلي:

حيث أعطى للمجلس الشعبي الوطني مدة سبعة وأربعون 47 يوما من تاريخ الإيداع للتصويت على مشروع قانون المالية، ليحال فورا على مجلس الأمة.

ومنح أجل عشرين 20 يوما لمجلس الأمة للمصادقة على النص المصوت عليه من طرف المجلي الشعبي الوطني.

---

[1]- المادة 7/120 و8 من دستور 1996.

وأبقى أجل ثمانية 8 أيام في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان للبت فيه من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء.

أما في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية لأي سبب كان في الآجال المحددة يصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة قانون المالية.

بعد التصويت والمصادقة على مشروع أو مقترح القانون يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة 10 أيام، مع إشعار رئيس الغرفة الأخرى، والوزير الأول بهذا الإرسال، طبقا للمادة 43 من القانون الضوي المذكور أعلاه.

2- **الاجراءات المتبعة في المناقشة والتصويت في غرفتي البرلمان**: تتم عملية المناقشة والتصويت في غرفتي البرلمان كمايلي:

2أ- عملية المناقشة والتصويت في المجلس الشعبي الوطني:

إن عملية التصويت والمناقشة في المجلس الشعبي الوطني تمرعبر إجراءات محددة، فقد يكون التصويت بعد المناقشة العامة، أوبعد مناقشة محدودة، وقد يكون التصويت من دون مناقشة.

المناقشة العامة مع التصويت: إن المناقشة العامة، والمناقشة مادة مادة، لمشاريع ومقترحات القوانين تعتبر إجراء عاديا بعد سماع ممثل الحكومة أو مندوب النواب ومقرر اللجنة المختصة الذي يعرض تقريره التمهيدي[1]، ويباشر المجلس الشعبي الوطني مناقشة المبادرة المطروحة عليه، بعد تسجيلها في جدول الأعمال .

فاللجنة المختصة لها أن تدخل تعديلات على مشروع أو مقترح القانون، كما للحكومة أن تقدم بدورها تعديلات على النص المعروض على المجلس، ثم يتقدم النواب باقتراحات التعديل على نص المبادرة من طرف عشرة 10 نواب على الأقل، وتوقيع منهم، طبقا لنص المادة 61 من النظام الداخلي للنائب[2]، ثم تودع في ظرف زمني لا يتعدى أجله 24 ساعة ابتداء من يوم الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليبت فيها هذا الأخير بالرفض أو القبول، ويجب أن يكون قرار الرفض معللا، ويبلغ إلى أصحاب المبادرة، أما التعديلات المقبولة فتحال على اللجنة المختصة لتبلغ إلى الحكومة وتوزع على النواب.

---

[1]- د. عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، ط 2، دار ريحانة الجزائر، 1999، ص 122.

[2]- المادة 28 من القانون العضوي رقم 12/16 السلف الذكر.

- التعليمية رقم 2000/9 الخاصة.

يفتح النقاش حول نص المشروع أو المقترح برمته، يتدخل خلاله ممثل الحكومة وكذا مندوب أصحاب الإقتراح، ثم يليهم مقرر اللجنة المختصة يتلو التقريرالتمهيدي الذي يبين رأي اللجنة في المبادرة القانونية وما أدخلته عليه من تعديلات. وفي الأخير يتدخل النواب حسب الترتيب المسجل مسبقا في قائمة التداول [1].

وبعد المناقشة المستفيضة يقرر المجلس الشعبي الوطني التصويت على المبادرة جملة واحدة، أو التصويت عليها مادة مادة أو يقرر تأجيلها .

وبالتصويت على مشروع أو مقترح القانون كله، يحال على الغرفة الثانية – مجلس الامة – لنفس الغرض.

2ب-عملية المناقشة والتصويت في مجلس الأمة :

تبدأ مهمة مجلس الأمة حيث انتهى المجلس الشعبي الوطني أو العكس حسب الحالة، فبعد مصادقته على النص القانوني يحال على رئيس الغرفة الأخري خلال 10 أيام، مع إشعارالوزير الأول بذلك، طبقا لنص المادة 42 من القانون العضوي 12/16. وما يلفت الانتباه هو أن أجل عشرة 10 أيام لم يشر المشروع من أين يبدأ عدها؟ لكن المفترض أنيبدأ عدها من تاريخ الانتهاء من التصويت.

ولعل تبليغ النص القانوني إلى رئيس الغرفة الأخرى، يريد من ورائه المؤسس الدستوري تحديد هدفين اثنين هما:

- أن العمل التشريعي يبدأ من المجلس الشعبي الوطني وينتهي عند مجلس الأمة، أين تبنى المؤسس الستوري نظام الاتجاه الواحد، باستثناء ما نصت عليه المادة 1/137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة" وهذا يعكس توجه المؤسس الدستوري إلى تبني نظام الاتجاهين في إجراءات العمل التشريعي.

- أن إشعار الحكومة بتبليغ النص القانوني لرئيس الغرفة الأخرى، فيه التزام بالشكلية، باعتبار أن الحكومة ستقوم بتقديم تقريرها على النص القانوني أمام مجلس الأمة كما سبق وأن فعلت أمام المجلس الشعبي الوطني أو العكس.

والنص المحال على مجلس الأمة يمر بعدة مراحل إجرائية، تشبه في بعضها الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني، وتخالفه في البعض الآخر.

---

[1]- المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني.لسنة 2000 السبق ذكره.

يتولى مجلس الأمة فحص ودراسة النص الوارد إليه من المجلس الشعبي الوطني، ثم يناقشه ويصادق عليه، وبعد ذلك يبلغه بدوره إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه. باستثناء النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تأخذ الاتجاه المعاكس، تودع لدى مجلس الأمة وعند فراغه من مناقشتها والتصويت عليها يحولها إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

2ب-1-**فحص ودراسة النص القانوني**:

تطبيقا لنص المادة 42 من القانون العضوي 12/16 يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة النص إلى رئيس مجلس الغرفة الأخرى في غضون 10 أيام ليقوم هذا الأخير بإرساله مع كل المرفقات إلى اللجنة المتخصصة لدراسته.

تتولى اللجنة المختصة دراسة النص المحال عليها مع الوثائق والمستندات المرفقة به بعد سماع تقرير ممثل الحكومة، كما يمكن للجنة المختصة الاستعانة بالمختصين من ذوي الخبرة لأداء مهامها[1]، وبإمكان الحكومة أن توجه طلبا لرئيس مجلس الأمة من أجل المشاركة في أشغال اللجنة بأعضائها[2]، وفي إطار هذه اللجنة تدون الملاحظات وتصاغ المقترحات والاستنتاجات المتوصل إليها أثناء الدراسة والفحص، ثم يقوم بإعداد التقرير التمهيدي الذي تضمنه رأيها في النص المعروض عليها، وبعد ذلك يوزع هذا التقرير على أعضاء مجلس الأمة للاطلاع عليه وتقديم ملاحظاتهم كتابية في أجل لا يتعدى ثلاثة أيام من تاريخ استلامهم لتقرير اللجنة الخاص بالنص الوارد للمجلس، لتودع هذه الملاحظات لدى مكتب المجلس للبت فيها شكلا، قبل إحالتها على اللجنة المختصة، وعند الاقتضاء يمكن للجنة الاستماع لأصحاب الملاحظات لتفحص النص أكثر.

2ب-2 المناقشة والتصويت على النص القانوني.

تتم مناقشة النص والتصويت عليه من طرف مجلس الأمة، على غرار ما قام به المجلس الشعبي الوطني مع الفارق بالنسبة للقانون العادي والعضوي، وقبل ذلك نتطرق إلى عملية التصويت والمصادقة على النص في مجلس الأمة، وفقا لنص المادتين 39 و40 للقانون العضوي 12/16 المتضمن النظام الداخلي للمجلسين. الذي ينص على عملية التصويت وإجراءاتها.

---

[1]- المادة 39 من القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطنيومجلس الأمة وعملها، وكذلك العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.ج.رعدد 50 المؤرخة في 28 غشت سنة 2016 .

[2]- المادة 26 من القانون العضوي رقم 12/16 السلف الذكر.

- التصويت حق شخصي لعضو مجلس الأمة، يباشره بنفسه في الحالات العادية، ويلجأ العضو إلى نظام الوكالة في الحالات الاستثنائية، طبقا لنص المادة 3/74 و4 من النظام الداخلي التي تنص على أنه "في حالة غياب عضو من المجلس، يجب أن يوكل أحد الأعضاء للتصويت نيابة عنه.

لايقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد".[1]

يقوم عضو المجلس بالتصويت شخصيا، حتى يفي بالتزاماته ومسؤولياته تجاه الأمة. لكن المشرع لم يحصن هذا الواجب عندما أوجب على العضو في حالة غيابه أن يوكل زميله في حدود وكالة واحدة، كان من الأجدر أن ينص على الغياب في حالة الضرورة كالسفر من أجل مصلحة الأمة أو بسبب المرض، أما ذكره للغياب ويسكت فهذا يؤدي إلى التهاون في أداء المهام الموكولة إلى العضو بنفسه، دون إنابة غيره.

2ب-3 طريقة التصويت على النص:

قد حددتها المادة 30 من القانون العضوي رقم 12/16، حيث يصادق على النصوص القانونية إما بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع الأيدي، أو بالاقتراع العام الاسمي- عن طريق المناداة الاسمية - ويحدد مكتب المجلس طريقة الاقتراع بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، ليختار الطريقة الأنسب.

وما يمكن ملاحظته عن طرق الاقتراع السالفة الذكر، أن الاقتراع العام السري هو الأنسب لأن العضو يعبر فيه عن قناعته وإرادته الحقيقية، وبذلك يفي بالتزاماته أمام الأمة. عكس طريقتي- الاقتراع برفع الأيدي والاقتراع بالمناداة الاسمية- اللتين فيهما كثير من المجاملات، والمداراة، لأن ذلك يسبب كثيرا من الإحراج للعضو عند مخالفته لأعضاء مجموعته وزملائه. فضلا عن تعاظم الأقوياء، واتباع الضعفاء، وبذلك يخالف العضو قناعته، ويداري غيره، ويحابي المتعاظمين.

أما القيود الواردة على عملية التصويت، فتكمن في قيدي الأغلبية والزمن.

- يتم التصويت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين إذا كان النص قانونا عاديا، وبالأغلبية المطلقة إذا كان قانونا عضويا حيث تنص المادة 41 من القانون العضول رقم 12/16 على أنه"يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو

---

[1] - المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 30 ذو القعدة عام 1438 الموافق ل 22 غشت سنة 2017. ج.ر. عدد 49.

بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية"، يناقش مجلس الأمة النص القانوني الوارد إليه من المجلس الشعبي الوطني بتوفر النصاب القانوني، فإن لم يتوفر وجب التأجيل إلى جلسة ثانية، بعد التشاور مع المجلس لعقد جلسة ثانية بتوفر النصاب، وإلا ما صحت عملية التصويت.

والملفت للانتباه أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يشر إلى توفر الأغلبية المطلقة، عند انعقاد الجلسة الثانية، وهذا السكوت هل يفهم منه أن النصاب يكون صحيحا مهما كان عدد الأعضاء المصوتين؟ أم أنه يفسر بأن الأغلبية المطلقة تبقى مستمرة سواء في الجلسة الأولى أم الثانية. والإجابة على التساؤل جاء بها نص المادة 4/138 من تعديل 2016 على أنه "وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية". وأكدت إقرار الأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.

- تحديد الأجل للتصويت، هل حدد المؤسس الدستوري آجالا للمصادقة على النص في مجلس الأمة؟ ليس هناك أجلا محددا لدراسة النص القانوني المحال على مجلس الأمة، سوى مراعاة أجل الدورة التشريعية، فله أن يدرس النص ويصوت عليه في زمن الدورة، هذا هو الأصل العام، لكن هناك استثناء فيما يخص قانون المالية، حيث تنص المادة 8/138 من تعديل 2016 على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه..." فقانون المالية جاء مقيدا بأجل نظرا لأهميته في سير دوالب الحكومة.

لقد عمل القانون العضوي 12/16 على توزيع الزمن المقرر لصدور قانون المالية بين غرفتي البرلمان، فأعطى أجل سبعة وأربعون47 يوما للمجلس الشعبي الوطني، وخصص مدة عشرين 20 يومالمجلس الأمة، وأبقى ثمانية 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء[1].

لقد أرجع الفقه هذا التمييزالزمني بين الغرفتين إلى عدد الأعضاء في المجلسين، فمجلس الأمة أقل من المجلس الشعبي الوطني عددا، وبالتالي فمدة 20 يوما كافية لدراسة النص المحال عليه[2]. ويرى البعض الآخر أن مجلس الأمة[3] لايملك سلطة تعديل النص القانوني الوارد إليه من المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي لايحتاج إلى أجل أطول.

---

[1]- المادة 44 من القانون العضوي 12/16 السلف الذكر.

[2]- د. عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص126.

[3]- د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد7 ديسمبر 2004 ص73.

إذا كان من العدل تساوي الآجال المخصصة للغرفتين، فإنه تجدرالإشارة إلى أن النص القانوني يحال على مجلس الأمة وهو تقريبا في صيغته النهائية، لذلك لا يحتاج إلى مدة أطول من 20 يوما، لكن إذا كان مشروع أو مقترح القانون تبدأ مناقشته في مجلس الأمة، فإن قواعد العدالة تقتضي أن يتساوى المجلسان في المدة الممنوحة لهما.

3- أشكال المناقشة والتصويت في مجلس الأمة:

تأخذ عملية المناقشة والتصويت أشكالا، فقد تكون المناقشة عامة ثم التصويت، أو مناقشة محدودة مع التصويت، أو تصويت بدون مناقشة.

3أ- المناقشة العامة ثم التصويت:

يستهلها مجلس الأمة بمناقشة النص الوارد إليه من المجلس الشعبي الوطني، بالاستماع إلى تقرير ممثل الحكومة، ثم تقرير اللجنة المختصة التي يعمل مقررها على عرض تقريرها التمهيدي، وبعد ذلك تنصب مناقشة مجلس الأمة على مجمل النص المطروح للمناقشة، وبعد المناقشة يأخذ رئيس مكتب المجلس رأي كلا من ممثل الحكومة واللجنة المختصة، ليقرر بعد ذلك، هل تتم المصادقة على النص كله إذا لم يكن محل ملاحظات وتوصيات؟ ثم يصدره إذا حاز على النصاب القانوني، الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة.

وفي الحالة الثانية يتم مناقشة النص مادة مادة وهنا يطفو على سطح المناقشة الاختلاف بين الغرفتين، لأن الغرفة الأولى - المجلس الشعبي الوطني- هي التي تقرر التصويت على النص بكامله، أو مادة مادة، وبامكانها تأجيل التصويت على النص، لكن الأمر في الغرفة الثانية يختلف، فعملية التصويت على النص كله من صلاحيات مكتب المجلس، وله أن يقرر التصويت على النص برمته وقد تتم العملية مادة مادة، وليس لهذه الأخيرة تأجيل التصويت على النص كما هو الشأن في الغرفة الأولى.

فبعد إجراء مجلس الأمة للمناقشة العامة للنص تنسحب اللجنة المختصة لاعداد التقرير التكميلي، آخذة بعين الاعتبار مساهمات أعضاء المجلس ومداخلة الحكومة في النقاش العام، وبعدها ترجع إلى المجلس ثانية، ثم تنعقد الجلسة العامة للمجلس للمصادقة على النص[1].

إذا كان النص المطروح للمناقشة تقررت منافشة مادة مادة فلرئيس المجلس أن يعرض للمصادقة الجزء المتفق عليه، والذي لم يكن عرضة للملاحظة والتوصيات من اللجنة المختصة.

---

[1]- أ. سعاد عيمر، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 116.

أما إذا كان النص محل خلاف فيجب أن تقدم فيه اللجنة المختصة توصيات، وهذه التوصيات بمثابة رأي مجلس الأمة عند انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء، من الغرفتين[1]، وذلك طبقا لنص المادة 40 من القانون العضوي12/16 .

3ب- المناقشة المحدودة مع التصويت على النص:

إن المناقشة المحدودة تقتصر على مداخلة ممثل الحكومة، وكذا اللجنة المختصة بناء على قرار مكتب مجلس الأمة، وبطلب من ممثل الحكومة، واللجنة المختصة، وهذا ما نصت عليه المادة 36 من القانون العضوي 12/16 لكنه لم ينص متى يلجأ إلى مثل هذه الحالات.

وحري بالمؤسس الدستوري أن يتدارك هذا التحديد، لأن الأصل في المناقشة أن تكون عامة، وما تقييدها إلا استثناء، يجب تحديده حتى لا يطغى على الأصل وينقلب الأصل استثناء والاستثناء أصلا.

3ج- التصويت بدون مناقشة :

تكون المناقشة منعدمة، إذا كان التصويت يتعلق بالأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية، في مسائل عاجلة، في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، عملا بنص المادة 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إن التشريع بالأوامر لا يخضع للمناقشة على غرار النصوص القانونية المحالة على غرفتي البرلمان، بل يصادق عليها مجلس الأمة مباشرة بعد سماع تقرير اللجنة المختصة.

ولعلنا نستشف من نص المادة المذكورة أن المؤسس الدستوري منح مهمة التشريع لرئيس الجمهورية، رغم أن هذا الاختصاص في الأصل يعود للسلطة التشريعية وليس لرئيس الجمهورية، نلاحظ أن مهمة التشريع الممنوحة له مقيدة بحالات - في مسائل عاجلة، في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، وعند عدم المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة - فيشرع بأوامر سواء في مواضيع جديدة أو سبق أن نظمت بقوانين، فهي تلغي وتعدل النصوص السارية المفعول[2].

3ج–1 عملية التصويت على النص :

بعد مناقشة النص تتم عملية التصويت عليه من طرف مجلس الأمة على غرار ما قام به المجلس الشعبي الوطني، ونتطرق إلى عملية التصويت والمصادقة على النص والقيود الواردة عليها.

---

[1]- د. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الاعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد، ديسمبر 2002 ص 42.

[2]- أ. كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 96 . المادة37 من القنون العضوي رقم 12/16 السلف الذكر.

كيف تنظم عملية التصويت في مجلس الأمة ؟ نجد الإجابة عن هذا التساؤل في القانون العضوي 12/16 والنظام الداخلي لمجلس الأمة، اللذان يتضمنان عملية التصويت وإجراءتها.

التصويت حق شخصي لعضو مجلس الأمة يباشره بنفسه في الحالات العادية ويلجا العضو الى نظام الوكالة في الحالات الاستثنائية كما هو منصوص عليها في المادة 4/3/74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وبالتالي يكون تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي.

غير أنه في حالة غياب عضو من المجلس يجب أن يوكل أحد الأعضاء للتصويت نيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحدا[1].

لقد نص المشروع على أن عضو المجلس يقوم بالتصويت شخصيا، حتى يفي بمسؤلياته والتزاماته تجاه الأمة. لكن هذا الواجب لم يحصن عندما أوجب على العضو في حالة غيابه أن يوكل زميله في حدود وكالة واحدة. كان من الأجدر أن ينص في حالة الغياب للضرورة "كالمرض والسفر في مصلحة الأمة" أما أن ينص في حالة الغياب ويسكت فهذا يؤدي إلى التهاون في أداء المهام الموكلة إلى العضو بنفسه دون إنابة غيره من الأعضاء عنه.

3ج-2 طريقة التصويت على النص:

قد حددتها المادة 1/74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث يصادق هذا الأخير على النصوص إما بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع الأيدي، أو الاقتراع العام الاسمي.

وتحديد طريقة الاقتراع يقررها مكتب المجلس، بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية يختار الطريقة الأنسب.

والملاحظ عن طرق الاقتراع الثلاثة المحددة في المادة المذكورة أعلاه، أن طريقة الاقتراع العام والسري هي الأسلم والأنسب، أما الاقتراع العام برفع الأيدي فيه كثير من المجاملات والمداراة أحيانا، لأن العضو يكون في إحراج كبير إذا خالف أعضاء مجموعته أو زملائه، وكذا طريقة الاقتراع العام بالمناداة الاسمية فيها ما يمكن أن نسميه بالتعاظم للاقوياء واتباع للضعفاء، وفي هذا التصويت يخالف العضو قناعته ويبني تصويته على مداراة غيره، ومحاباة المتعاظمين.

3ج-3 القيود الواردة على عملية التصويت.

عملية التصويت على النصوص القانونية لا تكون عفوية تلقائية، بل تحدها ضوابط واجبة الاتباع نظرا لأهميتها فتتحدد عملية التصويت بقيدي الأغلبية والزمن.

---

[1]- المادة 74 من النظام الداخلي لسنة 2017 المشار إليه سابقا.

3ج-3أ- التصويت بالأغلبية:

تنص المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه "طبقا لأحكام المادة 4/138 من الدستور وأحكام المادة 41 من القانون العضوي رقم 12/16 المذكور أعلاه، تصح المصادقة في مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية"[1]. يناقش مجلس الأمة النص القانوني الوارد إليه من المجلس الشعبي الوطني بتوفر النصاب القانوني، فإن لم يتوفر النصاب المذكور وجب عليه التأجيل إلى جلسة ثانية بعد التشاور مع الحكومة لعقد جلسة ثانية وتوفر نصاب أعضاء المجلس، وإلا ما صحت عملية التصويت.

والملاحظ أن النظام الداخلي للمجلس لم يشر الى توفر الأغلبية المطلقة عند انعقاد الجلسة الثانية، فهل هذا السكوت يفهم منه أنه يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء المصوتين؟ أم أنه يفسر بأن الأغلبية المطلقة تبقى مستمرة مهما كانت الجلسة سواء في الاولى أم الثانية ؟ الإجابة على السؤال فصلت فيه المادة 138 من تعديل 2016 التي تنص على أنه"... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه باغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية " فالنص الدستوري يؤكد حتمية المصادقة على النص بأغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين، عند المصادقة على القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة على القوانين العضوية، وتتم المصادقة على النص في أية جلسة لم يكتمل فيها النصاب القانوني المطلوب إذا تأجلت جلسة التصويت مثله مثل المجلس الشعبي الوطني فإنه يستطيع أن يصوت على مشروع أو قتراح القانون بالأغلبية البسيطة في الجلسة الثانية ومهما كان عدد النواب أو الأعضاء الحاضرين.

3ج-3ب- التصويت بالاغلبية على القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة على القوانين العضوية:

إن المؤسس الدستوري في تعديل الدستور لسنة 2016 ساوى بين أعضاء الغرفتين عند المصادقة على النص القانوي حسب المادة 4/138 التي تنص على أنه "يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية"[2]

---

[1] - المادة 76 من النظام الداخلي لمحلس الامة السالف الذكر.

[2] - تقابلهاالمادة 3/120 من دستور96 السابق التي تنص على أنه "يناقش مجلس المة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ¾ أعضائه" التي ألغاها تعديل 2016.

3د - الآجال المحددة للمصادقة على النص في مجلس الأمة.

ليس لمجلس الأمة أجلا محدودا يدرس فيه النص القانوني المحال عليه سوى مراعاة أجل الدورة التشريعية، فله أن يدرس النص ويصوت عليه في زمن الدورة، هذا الأصل العام، لكن ورد على هذا الأصل استثناء يحدد فيه الأجل الذي يخصص لدراسة قانون المالية، حيث تنص المادة 9/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه".

ولعل قانون المالية جاء مقيدا بأجل نظرا لأهميته في سير دوالب الحكم، وقد عمل القانون العضوي 12/16 في المادة 44 على توزيع الزمن المقرر لصدور قانون المالية بين غرفتي البرلمان، فأعطى أجل 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني وخصص مدة 20 يوما لمجلس الأمة وأبقى 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء [1].

والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري قد ميز في هذا القانون بين المجلسين الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، فيما يخص الآجال رغم أنه من العدل أن يتساويا في الأجل.

لقد أرجع الفقه ذلك إلى عدد أعضاء مجلس الأمة أقل من أعضاء المجلس الشعبي الوطني وبالتالي فإن مدة 20 يوما تكفيه لدراسة النص المحال اليه [2].

ويرى البعض الآخر أن أعضاء مجلس الأمة لا يملكون سلطة تعديل النص القانوني الوارد من المجلس الشعبي الوطني وبالتالي لا يحتاج إلى أجل طويل [3].

ويمكن أن نضيف إلى أن القانون يأتي من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة وهو تقريبا في صيغته النهائية وبالتالي لا يحتاج إلى مدة أطول من عشرين يوما.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حاله عدم إصدار القانون المالية في أجل 75 يوما فإن سلطة إصداره ستنتقل إلى رئيس الجمهورية لإصداره بأمر طبقا لنص المادة 10/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

5- تبليغ النصوص القانونية:

مما لا شك فيه أن العمل التشريعي لا ينتهي بمجرد مصادقة البرلمان عليه بغرفتيه ، أو عدم المصادقة، لكن لا بد من تبليغ هذا العمل التشريعي للمصادقة عليه من طرف رئيس الجمهورية، أما إذا لم يصادق عليه فيبلغ لرئيس الحكومة النص محل الخلاف بين الغرفة الأولى والثانية.

---

[1]- المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16 المشار إليه سابقا.

[2]- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 126.

[3]- د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الامة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 73.

أ- مهلة تبليغ النصوص المصادق عليها من البرلمان لرئيس الجمهورية:

تنتهي مهمة البرلمان بغرفتيه بعد تبليغه النصوص القانونية المصادق عليها، وتبدأ مهمة رئيس الجمهورية، وذلك بإصدار نص القانون المبلغ له من قبل أحد رئيسي غرفتي البرلمان، أو يعيده إلى الغرفة الأولى لإجراء مداولة ثانية طبقا لنص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016[1].

يتم إرسال النص القانوني المصادق عليه من غرفتي البرلمان في ظرف 10 أيام من تاريخ إنهاء التصويت عليه، من طرف رئيس إحدى الغرفتين ويشعر بذلك رئيس الغرفة الأخرى، والوزيرالأول. لعل الغرض من الإشعار هو إعلام الغرفة الأخرى لحفظ التوازن بين غرفتي البرلمان. أما إعلام الحكومة فهو تحضيرها لوضع النص موضع التنفيذ .

كان النص القانوني المصادق عليه من طرف البرلمان يسير في اتجاه واحد، حيث ينطلق العمل التشريعي من مكتب المجلس الشعبي الوطني وينتهي عند مجلس الأمة، لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء بالاستثناء على هذه القاعدة في المادة 137 التي نصت على أنه "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم مكتب مجلس الأمة".

بعد انتهاء مهمة البرلمان يتولى رئيس الجمهورية إصدار النص القانوني في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه للقانون. كما تتولى إحدى الهيئات المخولة دستوريا - رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، أو خمسين 50 نائبا، أو ثلاثين30 عضوا من مجلس الأمة، وكذا الإحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة-[2] إخطار المجلس الدستوري بالقانون ليمارس رقابته على دستورية القوانين، فالمبادرة بالإخطار توقف احتساب أجل الثلاثين يوما الخاصة بالإصدار إلى حين فصل المجلس الدستوري في مدى دستورية النص القانوني المعروض عليه .

وتجدر الملاحظة بهذا الصدد أن نشير إلى أن دستور 1963 خالف باقي الدساتير -76-89-96- تعديل 2016 في أجل الإصداروما يترتب عن مخالفته، فقد حدد أجل الإصدار بعشرة 10 أيام فإن تأخر رئيس الجمهورية عن إصدار القانون خلال الأجل المذكور، يتولى إصداره

---

[1]- الماد ة 43 من القانون العضوي 12/16 وكذلك المادة 145 من تعديل 2016 وحددت الاجل بثلاثين يوما .

[2]- المادتان 147 و148 من التعديل الدستوي لسنة 2016 حيث مددت الأولى الإخطار إلى الوزير الأول - رئيس الحكومة - وإلى 50 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة ـــ والثانية أوجدت الدفع بعدم الدستورية عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة .

رئيس المجلس الوطني[1]. بينما لم تشر باقي الدساتير إلى أي إجراء عند عدم احترام الرئيس أجل ثلاثين 30 يوما التي يجب إصدار القانون خلالها [2].

ب- طلب قراءة ثانية للنص القانوني:

خلال مدة الإخطار لرئيس الجمهورية أن يعترض على النص القانوني المصادق عليه من البرلمان، ويطلب قراءة ثانية للنص، وهذا ليس من اختصاص مجلس الأمة، بل يقوم المجلس الشعبي الوطني بذلك ويصوت عليه بأغلبية ثلثي النواب، وأعضاء مجلس الأمة[3].

ويظهر لنا جليا تراجع المؤسس الدستوري في العديل الدستوري لسنة 2016 عن استبعاد مجلس الأمة من القراءة الثانية للنص القانوني الذي صادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباعه، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن مركزه يحتل مرتبة مساوية للمجلس الشعبي الوطني، ويهدف المؤسس الدستوري من خلال الإجراءات الجديدة، إلى توحيد الإجراء بين الغرفتين، وهذا مانصت عليه المادة 2/145 "وفي هذه الحالة لايتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة" وهذا النصاب عند القراءة الثانية فقط.

لقد تدارك التعديل الدستوري لسنة 2016 ذلك بالتسوية بين غرفتي البرلمان[4]، آخذا بمبدأ تساوى غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن المساواة المقررة دستوريا بين غرفتي البرلمان تقتضي اقتسام السلطة التقريرية لكل نص قانوني يودع لدى البرلمان، وفضلا عن كل ما سبق فإن إقصاء مجلس الأمة من المداولة الثانية للنص القانوني – حسب المادة 127 من دستور96 - يمس بأصل حقه في تمحيص وتدقيق كل النصوص القانونية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، كما أن القواعد الاجرائية تقتضي أن يناقش النص على مستوى الغرفة الأولى، ثم يحول الى الغرفة الثانية لمناقشتة والتصويت عليه، وبعد ذلك يبلغ لرئيس الجمهورية للقيام باصداره ولا يتم الإصدار إلا بعد اتفاق غرفتي البرلمان ومصادقتهما على النص طبقا للنصاب المطلوب دستوريا [5].

---

[1]- المادة 51 من دستور 1963 التي تنص على أنه "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة (10 يوم) يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني".

[2]- المادة 154 من دستور 1976 و المادة 117 من دستور 89 والمادة 126 من دستور 1996 والمادة 145 من تعديل2016.

[3]- المادة 127 من الدستور 96 و145 تعديل2016. المادة 118 من دستور 89 . المادة 155 من دستور 76. المعدل 154 تعديل 1988 . المادة 50 من دستور 1963.

[4]- المادة 145 نصت على أنه "وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

[5]- المواد 138 و141 و145 من تعديل الدستوري لسنة 2016.

مما لاشك فيه أن إجراء القراءة الثانية للنص القانوني من طرف غرفتي البرلمان ينسجم تماما مع نص المادة 138 من تعديل 2016 لاسيما الفقرة الأولى منها والتي تنص على انه"... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه"[1] فنص المادة صريح وواضح، وبالتالي فالمناقشة والمصادقة على النصوص القانونية تكون من غرفتي البرلمان على التوالي كما بينت المادة المذكورة آنفا، وخول لمجلس الأمة القراءة الثانية للنص القانون المطروح للمداولة الثانية وفق النصاب المحدد دستوريا وهو ثلثي أعضائه، أو أن تجتمع غرفتي البرلمان للقراءة الثانية للنص القانون المطروح لمداولة ثانية، ومناقشته، والمصادقة عليه، وفقا لنصاب القانوني - أي بثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وبذلك تتم المساواة بين الغرفتين ويصدر النص القانوني عن البرلمان بغرفتيه كما توجب ذلك نصوص الدستور.

كما تجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 12/16 لم يحدد الجهة التي تقوم بتبليغ النص القانوني لرئيس الجمهورية بعد القراءة الثانية، والمصادقة عليه باغلبية ثلثي البرلمان، والمفروض أن تكون الهيئة التي تقوم بتبليغ النص هي أحد رئيسي المجلسين[2].

مما لاشك فيه أن تبليغ النصوص المختلف عليها من طرف غرفتي البرلمان، إلى الوزير الأول يكتسي أهمية كبرى تمكينا له من ممارسة مهامه الدستورية، وذلك باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع والنظر في النص المختلف فيه.

ورغم أهمية هذا الإجراء، لكن النظام الداخلي للمجلس وكذلك القانون العضوي رقم 12/16 لم يتطرقا إلى هذه المسألة رغم أهميتها[3]. لكن جرت التقاليد لدى مجلس الأمة أنه يقوم بإشعار رئيس الحكومة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، في مدة اقصاها 10 أيام من تاريخ عدم المصادقة على النص القانوني.

---

[1] - المادة 1/120 من دستور 1996.
- المادة 118 من دستور 1989.
- المادة 155 من دستور 1976 معدلة المادة 154 بموجب الاستفتاء 1988/11/3.
- المادة 50 من دستور 1963.

[2] - أ. سعاد عمير، المرجع السابق، ص 121.

[3] - د. يزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور1996، المرجع السابق، ص 63.

الفرع الثاني- تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

من الأمور المحمودة أن تتفق غرفتي البرلمان على النص القانوني المطروح عليهما، لكن قد يرد الخلاف بينهما في بعض النصوص نظرا لأهميتها، ولذلك فإن المؤسس الدستوري تبنى الفكرة، وأوجد الآليات اللازمة لحل الخلاف بين الغرفتين وهذا ما نصت عليه المادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه" في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر 15 يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر15 يوما"[1].

ولعل تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء من غرفتي البرلمان، هي الآلية التي تقرب بين وجهتي نظر الغرفتين، فيما يخص النص الذي لم يصادق عليه مجلس الأمة، وتأسيسها يخضع لشروط خاصة، وللقيام بعملها لا بد من اتباع إجراءات معينة، ليعرض نص الصلح على الغرفتين، لدراسته والمصادقة عليه، وهذا مانناقشه بشيء من التفصيل حتى نفي بالغرض المطلوب.

أولا- تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء من غرفتي البرلمان:

حرص المؤسس الدستوري على تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء من عدد متساوي من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، بحيث يكون أعضاء اللجنة متماثلين من كلتا غرفتي البرلمان، فقد حدد القانون العضوي 12/16 العدد بعشرة 10 أعضاء من كل غرفة[2]. وعند غياب الأعضاء الأساسيين يتم استخلافهم بأعضاء احتياطيين وعددهم خمسة 5 أعضاء من كل غرفة[3]، كما تتشكل هيئة تدير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، وهي عبارة عن مكتب تنتخبه اللجنة المتساوية الأعضاء عند أول اجتماع لها، حيث يتم انتخاب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، أما مقرر اللجنة فيتم اختيار مقرر واحد لكل غرفة [4]. وبما أنها تجتمع بالتناوب في مقر المجلسين، فإن صفة الرئيس ونائبه، تتغير حسب تغيير المقر المضيف للجنة[5].

[1]- المادة 5/1138 من التعديل الدستوري لسنة 2016. و المادة 88 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

[2]- المادة 89 من القانون العضوي السالف الذكر.

[3]- المادة 5/67 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

[4]- المادة 91 من الفانون العضوي 12/16.

[5]- المادة 3/93 من القانون العضوي 12/16.

كما اشترط المشرع ضرورة تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف من كلا الغرفتين، بحيث لا يقل عدد أعضاء كل غرفة عن خمسة 5 أعضاء[1]، وذلك من أجل تسهيل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

للوصول إلى صيغة النص الموحد في أقصر وقت ممكن[2]، فقد اقتصر حق التمثيل للجنة المتساوية الأعضاء على اللجنة المختصة بدراسة نص محل الخلاف دون غيرها من اللجان، وفي ذلك تبسيط لإجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

ثانيا - تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان:

يتمثل دور اللجنة المتساوية الأعضاء في محاولة تسوية الخلاف الناشئ بين الغرفتين، حيث أوكل المشرع طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الحكومة باعتبارها هيئة حيادية، تسعى إلى تحريك آلية العمل ليس إلا. وبما أن انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء منوط بالحكومة التي يبلغ طلبها إلى كل من رئيسي الغرفتين، لتجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال 15 يوما التالية ليوم التبليغ بالطلب[3]، ويكون الوزير الأول هو المحرك الوحيد، لدعوة اللجنة للانعقاد، فهو ملزم دستوريا بدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد عند حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان[4].

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء عند وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان على النصوص القانونية، أي عند عدم مصادقة مجلس الأمة عن نص قانوني صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، أو جزء من النص، ففي عمل اللجنة تجسيدا لمبدأ المساواة بين المجلسين وذلك بقراءتهما للنص معا[5]، وفي ذلك تبسيط للاجراءات الثنائية في البرلمان من أجل إنجاح عملهما وربحا للوقت، وتحرير حركة التشريع خدمة للمجتمع ولحاجته لها[6].

إن حق طلب تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل دراسة الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان، من صلاحيات الوزير الأول دون سواه، فهو من جهة امتياز للحكومة، ومن جهة

[1] -أ. مصطفى درويش، دور لجان البرلمان في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص33.
[1] - المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الامة السالف الذكر.
[2] - أ. مصطفى درويش، نفس المرجع، ص33.
[3] - المادة 2/88 من القانون العضوي 12/16.
[4] - د. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 123.
[5] - أ. دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2005، ص 43.
[6] - د. لمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، نشريات مجلس الأمة الجزائر، ديسمبر، 1998، ص 19.

ثانية عيب لأن إعطاء الوزير الأول تفوقا مثل هذا قد يعرقل حركة التشريعات إذا لم يطلب هذا الأخير اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد.

حيث يترك النص معلقا لا هو ملغى ولا هو سار المفعول، وبذلك يكون معرقلا لعمل البرلمان وتوقيفا لحركة التشريعات في المجتمع.

فضلا عن ذلك فإن هذا الامتياز يخدم سياسة حكومة الوزير الأول، فيسعى إلى تفعيل عمل اللجنة، إذا كان النص القانوني محل الخلاف يخدم سياسة حكومته، أما إذا كان غير ذلك فإنه لا يطلب اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، وبالتالي يبقى النص معلقا.

وعلى هذا الأساس فإن مسألة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء تخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول، ومن ثم لابد أن تراعي مصلحة المجتمع، لا مصلحة حكومته، وحزبه السياسي، بل تراعي المصلحة العليا للوطن والمواطنين، ويسارع في كلتا الحالتين إلى استدعاء اللجنة للانعقاد للبت في الخلاف، وإيجاد نوع من الحركة التشريعية داخل المجتمع، وبذلك يكون قد طبق صلاحيته الدستورية تطبيقا سليما يخدم الوطن والمواطنين هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن ينص صراحة على وجوب وإلزامية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد في الأجال القانونية المحددة، وبذلك تخرج الحركة التشريعية من الركود والجمود والتعليق، إلى العمل والحركة الدائمة.

ثالثا - انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة الخلاف:

لقد ترك المؤسس الدستوري السلطة التقديرية للوزير الأول لتحديد نوع الخلاف القائم بين غرفتي المجلس، والذي بموجبه تستدعى اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد.

فإن كان الخلاف بين غرفتي البرلمان بسيطا يتعلق بأمور تقنية كالصياغة اللغوية أو من حيث الشكل، ففي هذه الحالة يقوم الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف.

أما إذا كان الخلاف جديا وجوهريا يتعلق أساسا بالأركان الأساسية التي تقوم عليها كل غرفة، أو بخلاف يتعلق بالانتماء السياسي فان الحكومة تتجاهل هذا الخلاف ولا تطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء[1].

---

[1]- د. شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلافات بين الغرفتين البرلمانيتن، الملتقى الوطني حول"نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة "يومي 29-30 أكتوبر 2002، ص 66 طالب طاهر- دور اللجنة المتساوية الاعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين، نفس المرجع، ص 74.

قد تسارع الحكومة إلى استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إذا كان الخلاف غير جوهوي ولا يتعلق بركائز الحكومة، بل يتعلق بمسائل بسيطة مثل الخطأ في الصياغة اللغوية، ومسائل تقنية بسيطة، كما جرت عليه العادة، وعلى سبيل المثال في قانون التحكم في الطاقة وكذا القانون الأساسي لعضوية البرلمان، أين بادرت الحكومة إلى استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وتمت تسوية الخلاف المتعلق بالنصين بكل بساطة لكن الأمر يختلف تماما عندما يتعلق الخلاف بقانون التنظيم القضائي، الذي رفضه مجلس الأمة نظرا لكونه ينص على إنشاء محاكم خاصة تتعلق بشؤون الأسرة، هذا الطرح غير ملائم لأوضاع البلاد نظرا لكون الخلاف جوهري ويتعلق بموضوع حساس ذو أبعاد سياسية وأيديولوجية، لا يمكن للجنة المتساوية الأعضاء تسويته، نظرا لأبعاده على حد تقدير الحكومة[1].

إن تقدير الحكومة السالف الذكر، يبقي غرفتي البرلمان تراوح مكانها، وتبقى حركة العمل التشريعي في البرلماني رهن إرادة الحكومة، بسبب تحكمها في العلاقة الوظيفية بين الغرفتين عند اختلافهما على نص قانوني معين.

ومثل هذا الوضع يوجب على المؤسس الدستوري تصحيحه، وذلك بتحديد أجل يلزم خلاله الوزير الأول استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، وقبل انقضاء هذا الأجل تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بقوة القانون، ولا تخضع لإرادة الحكومة، فإن لم يستدعها خلال الأجل تجتمع من تلقاء نفسها، وتعالج النص المختلف فيه عند تقاعس الحكومة، عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لانعقادها[2]، وفي ذلك ضمان للعمل التشريعي عند نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان، وضبط الظروف المحيطة بالنص حتى تتحكم في مصير النص محل الخلاف، وفي ذلك ضمان لاستمرار وديمومة حركة التشريع.

بما أن إجراءات إعداد القوانين على مستوى البرلمان عملية معقدة تتطلب الكثير من الوقت والتريث والدقة، لذلك خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية التشريع عن الأوامر.

[1] - د. شريف كايس، المرجع السابق، ص 66.

[2] - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 127.

المطلب الثاني- التشريع عن طريق الأوامر

لقد قرر المؤسس الدستوري الجزائري الحق لرئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في معظم دساتير الجزائر المتعاقبة باستثناء دستور89[1]. وبدون تفويض من البرلمان، مثل ما كان عليه الحال في دستور 1963، غير أنها اشترطت لاتخاذ الأوامر التشريعية شروط، و قيدت هذا الحق بحالات معينة، كما خوله حق التشريع بالأوامر أيضا في الحالات الاستثنائية[2].

نتناولها في فرعين اثنين، يخصص الأول لحق الرئيس في التشريع بالأوامر، والثاني يتناول شروط هذا الحق وحالاته.

الفرع الأول- حق رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر.

هذا ما ذهبت إليه أغلب الدساتير الحديثة منها دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي 1946 و1958 التي تنص على أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في حالات معينة تعرض للمصادقة البرلمانية، هذا النظام الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري، وكذا دساتير مصر العربية التي نصت على التفويض التشريعي لرئيس الجمهورية، التي تخوله حق التشريع عن طريق التفويض [3].

إن استعمال الأوامر حق دستوري خوله الدستور لرئيس الجمهورية كأداة وآلية لمواجهة الظروف الاستعجالية والاستثنائية، هذه الآلية لم يؤخذ بها في دستور 1989، ولعل المؤسس الدستوري حرص على توزيع الوظيفة التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فالأصل العام في التشريع بالقوانين يعود للبرلمان، وما التشريع بالأوامر إلا استثناء منح للسلطة التنفيذية في غياب البرلمان بسبب انتهاء عهدته أوفي فترة حل البرلمان أو فيما بين دورتي البرلمان. حيث تكون هناك حالات لا تحتمل الانتظار، مما يوجب على السلطة التنفيذية في مثل هذه الحالات أن تصدر تشريعات بأوامر وتنظيمات لها قوة القانون، لتفادي الارتباك الذي قد يصيب مؤسسات الدولة، وتحت طائلة الضرورة التي لا تحتمل التأخير[4].

---

[1]- المادة 58 من دستوؤ 1963.
- المادة 153 من دسنور1976.
- المدة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

[2]- المادة 107 من نفس الدستور.

[3]- المادة 136 من دستور 1956 و120 من دستور 1964 والمادة 107 من دستور 1971.

[4].المادة 124 من تعديل 2016 "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية. بعد الأخذ برأي مجلس الدولة".

لقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية"[1].

كما "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزارء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر"[2].

يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات في حالة الحرب بما في ذلك السلطة التشريعية ويتخذ جميع الإجراءات المناسبة للظرف[3]، وقد اشترط المؤسس الدستوري لذلك شروط وحدد حالات معينة، نتناولها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني- شروط التشريع بالأوامر وحالاتة: اشترط المؤسس الدستوري شروطا لاتخاذ التشريعات وحدد حالات معينة لذلك نتناولها فيمايلي:

أولا- شروط التشريع عن طريق الأوامر:

1- أن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، ويتم التداول فيها على مستوى هذا الأخير، ويمارس هذا الاختصاص رئيس الجمهورية شخصيا، طبقا لما نصت عليه المادة 77/ بند4 من دستور96 وكذا المادة 91. البند 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016. ماذا يكون الحال لو شغر منصب رئيس الجمهورية؟ ليس لرئيس الدولة أن يصدر أوامر تشريعية طبقا لنص المادة 90 من دستور 96 المعدل سنة 2008.

وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن نص المادة 153 من دستور 1976 المعدل سنة 1988 قد أشركت رئيس الحكومة في اختصاص التشريع بالأوامر، فيما بين دورتي البرلمان، وذلك باقتراح رئيس الحكومة أوامر خلال هذه الفترة. وأما دستور 89 جاء خاليا من النص على هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية.

2- أن تعرض هذه الأوامر على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها في أول دورة له، والغرض من ذلك مراقبة البرلمان، لأنه صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع حيث يقوم بدراسة مضمون هذه الأوامر والظروف المحيطة بها والملابسات التي صدرت بشأنها ومدى ملاءمتها.

---

[1]- 1/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2]- 58 من دستور 63.

[3]- 153 من دستور 76 المعدل بموجب اتفتاء 3 نوفمبر 1988 تنص على أنه"لرئيس الجمهورية، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر، بناء على اقتراح رئيس الحكومة.وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطي في أول دورة لاحقة ليوافق عليها".

وتعد هذه الأوامر لاغية إن لم يوافق عليها البرلمان، إذا رأى هذا الأخير أنها لا تتلاءم والظروف التي صدرت بشأنها أو أنها غير مستعجلة، ويمكن تأخيرها إلى حيث انعقاد البرلمان في إحدى دوراته العادية أو الاستثنائية.

ثانيا: حالات اتخاذ الأوامر التشريعية

لقد خص المؤسس الدستوري السلطة التشريعية في الدساتير الجزائرية المتعاقبة بممارسة التشريع وذلك بموجب المواد 28 و126 و92 و98 و112 على التوالي[1]. وبالمقابل أشرك رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع بالأوامر أين نصت المواد 58 و153 و124 و142 من دساتير الجزائر المتعاقبة على التوالي. كما يمكنه أن يشرع بأوامر في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 107، وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية[2].

ومماسبق ذكره يمكن تحديد حالات التشريع بأوامر فيما يلي:

1- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

لقد انفرد دستور96 بهذه الحالة وأكدها التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصت المادة 1/142 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني..."[3]، فما المقصود بالشغر في هذه الحالة؟ أهو الشغور القصير المؤقت الذي يمكن تفسيره بالتشريع بين دورتي البرلمان؟ وهذا نتناوله في الحالة الثانية، وقد يكون الشغور طويل المدة، وهذا الافتراض لايكون إلا في الحالات الاستثنائية، التي نتناولها في الحالة الثالثة.

لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر مهما كانت حالة الشغور، وهو حل وقائي حتى لا تترك الدولة بدون أداة تشريعية، وأن تقتضي الضرورة ذلك إن لم ينص الدستور على خلاف ذلك صراحة، لكن إصدار الأوامر التشريعية تقتضي وجود ضرورة ملحة، لا تقبل التأخير إلى الدورة العادية، أو إلى حين انتخاب المجلس الشعبي الوطني، بل هناك ضرورة تستدعي رئيس الجمهورية لإصدار هذه الأوامر بسرعة وهذا هو الهدف الأساسي الذي يقصده المؤسسس الدستوري في المادة 142، لأنه في الحالات غير الاستعجالية، منح المؤسس الدستوري الحق للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية، بين دورتي البرلمان، وذلك بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن أيضا أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية وبطلب من الوزير الاول [4].

[1]- م28 من دستور63 وم 126 من دستور76 وم 92 من دستور89 وم 98 من دستور96 و112 من تعديل 2016.

[2]- المادة 138 من العديل الدستوري لسنة 2016 .

[3]- المادة 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[4]- المادة 135و142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

في حالة حل المجلس الشعبي الوطني حدد المدة الزمنية لاعادة انتخابه بثلاثة أشهر، كان ينبغي أن يكون التشريع بالأوامر في حدود هذه المدة – مدة ثلاثة أشهر، لكن الواقع أن المادة 142 من من التعديل الدستوري لسنة 2016 أطلقت يد رئيس الجمهورية لتنظيم أي موضوع يريده بأمر تشريعي دون قيد يحد من سلطة هذا الأخير، وهذا الإطلاق في إصدار الأوامر من طرف رئيس الجمهورية يرتب آثارا قد تكون سلبية تمس بالمؤسسات الحيوية للدولة الاقتصادية والاجتماعية منها على الخصوص.

لعل هذا الإطلاق الملحوظ هو الذي شجع رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة على اصدار سبعة 7 أوامر تشريعية في ظرف أسبوع واحد بعد انتهاء الدورة الربيعية للبرلمان لسنة 2003[1].

كان من الأجدر أن يتولى البرلمان هذه العملية لأنه صاحب الاختصاص الأصلي، وهذا أيضا مما دفع حزب جبهة التحرير الوطني بحكم أنه صاحب الأغلبية في البرلمان، إلى اعتبار هذا التصرف من رئيس الجمهورية يشكل خطرا على الديمقراطية في الجزائر.

ومن قبيل الصدف أن يكون الأستاذ الدكتور مسعود شيهوب رئيسا للجنة القانونية بالبرلمان آنذاك فيصرح بأن هذه الأوامر تعد لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان[2].

لكن في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2003/10/8 صادق البرلمان على جميع هذه الأوامر التشريعية التي صدرت بعد أسبوع من إغلاق الدورة الربيعية للبرلمان، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تخوف نواب البرلمان من إقدام الرئيس على حل البرلمان.

وسدا للثغرات السالفة الذكر وللحد من سلطة رئيس الجمهورية – رئيس السلطة التنفيذية- يجدر بالمؤسس الدستوري، أن يحصر الحالات التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر، حتى لا يستغل الفترة ما بين الدورتين، أو يعمد إلى حل البرلمان، تمهيدا للتشريع بالأوامر، ولا يخضع لأية رقابة فعالة.

وحري بالمؤسس الدستوري أن يفتح المجال أمام نواب الشعب من أجل مناقشة هذه الأوامر وإدخال التعديلات عليها، لحصر عملية التشريع بالأوامر لتبقى استثناء، والبرلمان هو الأصل، عملا بالقاعدة "من لا يملك الأكثر يملك الأقل".

---

[1]- د. عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص113.

[2]- د. عز الدين بغدادي، نفس المرجع، ص113 وما بعدها.

ولكي يقيد سلطة رئيس الجمهورية، أن يعطي حق اقتراح مواضيع هذه الأوامر للوزير الأول- للحكومة- بحكم أنه أكثر احتكاكا بالمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية، ولكونه الأحوج إلى الأدوات القانونية التي يتسنى له بواسطتها تنفيذ برنامجه المصادق عليها من البرلمان ويحاسب على ذلك من طرفه.

2- حالة بين دورتي البرلمان:

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرامان[1]، ونصت المادة 1/142 التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه"...أو خلال العطل البرلمانية...". فإذا أخذنا بمعيار الزمن فإننا نجد البرلمان يعقد دورتين في السنة – دورة الخريف، ودورة الشتاء – في ظل دستوري 76 و96 مدة كل دورة 3 أو 4 أشهر، كما يمكن للبرلمان أن يعقد دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بطلب من ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني أو بطلب من الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا"[2]. ونصت المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة 10 أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر.

يمكن الوزير الأول تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني..."

إن ما تميز به التعديل الدستوري لسنة 2016 هو تقليص مدة الفراغ خلال السنة التشريعية، وتمديد مدة الدورة الواحدة، حيث يجتمع البرلمان لمدة 10 أشهر كاملة، بالإضافة إلى تمديدها لاستكمال جدول الأعمال، فضلا عن الدورة الاستثنائية عند الإقتضاء[2].

لعل الهدف الذي يتوخاه المؤسس الدستوري من كل ذلك هو استرجاع البرلمان لمكانته الأصلية باعتباره الممثل الحقيقي لمالك السيادة الذي هو الشعب.

[1]- نصت المادة 153 من دستور76 على أنه (لرئيس الجمهورية، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة) وفق التعديل الدستري لسنة 1988، بموجب استفتاء 3 نوفمبر1988. ونصت المادة 1/124 من دستور96 (... أوبين دورتي البرلمان).

[2]- تقابلها في الدساتير الأخرى المادة 47 من دستور76 والمادة 112 من دستور89 والادة 118 من دستور96.

وخلال المدة القصيرة خول المؤسس الدستوري لرئيس الجهورية أن يشرع بأوامر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، وهذا حرصا منه على عدم ترك مؤسسات الدولة مشلولة.

إن المدة بين دورتي البرلمان قد تثير إشكالا فيما يخص تأجيل انعقاد البرلمان فهل يعد من هذه الحالة؟ وكمثال على ذلك ما قرره المجلس الشعبي الوطني في ديسمبر سنة 1998 من تجميد جلساته عند اعتراض مجلس الأمة على النظر في القانون الأساسي للنائب الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، فالمؤسس الدستوري لم يتناول هذه الحالة بالذات ولكننا نعتقد أنها تدخل ضمن حالة ما بين الدورتين لأن التجميد وقع بين الدورتين[1].

ففي هذه الحالة لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مدة شهرين اثنين، ويمكن تقليص هذه المدة عند انعقاد الدورة الاستثنائية، لأن الغرض من التشريع بالأوامر هو مجابهة المسائل المستعجلة التي لا تحتمل انتظار انعقاد البرلمان، ويشرع في تنفيذها فور نشرها في الجريدة الرسمية، لأن تأجيلها يفقدها طبيعة وجودها، فهي شرعت من أجل تدارك أمور معينة، لكن لابد من عرضها على غرفتي البرلمان في أول جلسة له للموافقة عليها من غير تعديل ولا مناقشة طبقا لنص المادة 2/124 من دستور96 والمادة 2/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهذا ما أشارت إليه المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ويتم التصويت على هذه الأوامر باعتبارها نصوص تشريعية حسب المجال التشريعي الذي تدخل فيه، فإن كانت تدخل ضمن التشريعات المنصوص عليها في المادة 140 من الدستور، يتم التصويت عليها بالأغلبية البسيطة، وإن كانت تدخل ضمن المجال المنصوص عليه في المادة 141 من نفس الدستور فيصوت عليها بالأغلبية المطلقة، وعدم موافقة البرلمان على هذه الأوامر يجعلها لاغية، وتعود الأمور إلى ماكانت عليه قبل صدورها[2].

3- الحالة الاستثنائية:

كما خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالتي شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتيه، وذلك بمقتضى المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي خول له بنفس المادة أيضا التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من نفس الدستور.

---

[1]- أ. حميد محديد، التشريع بأوامر في دستور1996 وأثره على استقلالية البرلمان، المرجع السابق، ص105.

[2]- د. أو صديق فوزي، النظام الدستوري الجزائريووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية سنة 2008 ص229.

لقد نصت دساتير الجزائر المتعاقبة على الحالات الاستثنائية، في دستور63 في المادتين 44 و59، وخص دستور 76 هذه الحالات بالمواد 119 و120 و121 و122 و123 و 124، وعددها دستور89 في المواد من 86 إلى 90 منه، ونقل عنه دستور 96 في المواد من 91 إلى 96 منه، ونص عليها تعديل 2016 في المواد 105 إلى 110 منه كل هذه النصوص الدستورية تؤسس للظروف الاستثنائية مهما تعددت تسمياتها- حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب- في كل هذه الحالات خول رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر لحسم الأمور حسب الحالة التي يواجهها، ولا تخضع قراراته لأي رقابة من طرف البرلمان، فهو ملزم باستشارة هذا الأخير وغير مقيد بما يشير به عليه[1].

فقد أقر المؤسس الدستوري فكرة الحالة الاستثنائية في أول دستور عرفته الجزائر سنة 63 بموجب أحكام المادتين 44 و59 الأولى تتعلق بحالة الحرب والثانية بالحالة الاستثنائية، دون أن يتطرق لحالتي الحصار والطوارئ، أما دستور 76 فقد استحدث حالتي الطوارئ والحصار وأقر الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وحالة الحرب والموافقة على الهدنة والسلم[2]، وأتى دستور 89 لينظم هذه الحالات، وتبنى دستوري 96 وتعديل 2016 نفس التنظيم، حالة الطوارئ، وحالة الحصار، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب.

ومهما تعددت المسميات للظروف الاستثنائية فإن المؤسس الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر حسب الحالة الحاصلة. وكمثال تطبيقي عن هذه الحالات، الإعلان عن حالة الحصار عقب أحداث 5 أكتوبر88، وكذا أحداث جوان 91 أين أعلن رئيس الجمهورية عن حالة الحصار ثم حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 الذي حدد مدة حالة الحصار بأربعة 4 أشهر، تلاه المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 22 سبتمبر91 المتضمن رفع حالة الحصار ابتداء من 29 سبتمبر91. كما جاء مرسوم رقم 44/92 المؤرخ في 9 فبراير92 المتضمن حالة الطوارئ[3].

وبالرجوع إلى المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي أعطت لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية، مما يسمح له بالتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فإن المادة 107 وسعت من اختصاصه في هذه الحالة.

---

[1]- حميد محديد، التشريع بالأوامرفي دستور96 وتأثيره على استقلالية البرلمان' المرجع السابق، ص114.

[2]- المواد من 119 إلى 124 من دستور 76.

[3]- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 الؤرخ في 9 فبراير92 المتضمن إعلان حالة الطولرئ، ج.ر. عدد10 سنة1992 .

لكن الهدف الأساسي المتوخى من ذلك كله هو عودة المؤسسات الدستورية إلى القيام بدورها المنوط بها في أقصر وقت ممكن للرجوع بالبلد إلى الحالة الطبيعية والعادية[1].

واعتمادا على النصوص الدستورية السالفة الذكر يعلن رئيس الجمهورية شخصيا الحالة الاستثنائية، ويتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها، مراعيا في ذلك الشروط اللازمة، فدستور63 في المادة 59 استعمل عبارة "يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ كل الإجراءات" يفهم منها أنه بإمكانه اتخاذ الإجراءات اللازمة لطبيعة الحالة التي تعترضه، لكن بقية الدساتير التي تلته فإنها استعملت عبارة "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية"[2] عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، فهنا يأتي قرار رئيس الجمهورية لحسم الأمور، وقرار سيادي لا يخضع لأية رقابة كانت، إذا كان بعد استشارة الهيئات المشروطة عند اتخاذ الإجراءات، بغض النظر عن الأخذ برأيها من عدمه، لأن رئيس الجمهورية ملزم بالاستشارة وليس مقيد بمضمونها.

4- حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية:

نصت المادة 8/138 و9 من تعديل 2016 على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه... وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

بموجب هذا النص يكون المؤسس الدستوري قد حدد أجلا لدراسة مشروع قانون المالية السنوي، ولعل الغرض من تقييد قانون المالية بأجل محدد يرجع إلى أهمية سير دوالب الدولة.

وقد جاء القانون العضوي رقم 12/16 في المادة 5/44 مؤيدا ومؤكدا للنص الدستوري والتي نصت على أنه "في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

والملاحظ في هذا الشأن أن المؤسس الدستوري ميز بين مشروع قانون المالية وغيره من مشاريع القوانين الحيوية، حيث حدد أجلا للأول- قانون المالية- وأطلق مشاريع القوانين الأخرى، وتكمن أهمية إصدار مشروع قانون المالية بأمر عند الاقتضاء في استمرار نشاط الدولة، مما يجعل المصادقة عليه في الآجال المحددة أمرا واجبا وحتميا، ونظرا لهذه الأهمية أعطى المشرع أيضا الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية درجة وقوة قانون المالية، وبهذه

---

[1]- أ. محمد محديد، التشريع بالأوامر في دستور96 وتأثيره على استقلالية البرلمان، المرجع السابق، ص118.

[2]- المواد 1/120 من دستور76، والمادة 1/86، والمادة 1/93 من دستور 96 والمادة 107 من تعديل 2016.

الصفة يختلف أيضا عن الأوامر الأخرى التي يصدها رئيس الجمهورية في الحالات الأخرى لأن الأخيرة لا تحوز درجة القانون حتى تحصل على موافقة البرلمان بغرفتيه.

إنعدام تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة لذلك، يعتبر تنازلا منه على السلطة المخولة له في مجال التشريع، مما يخولها لرئيس الجمهورية للمحافظة على استمرار نشاط الدولة وديمومة حركيتها، وذلك بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وفي نفس الوقت لتغطية عجز السلطة التشريعية في هذه الحالة.

ومن الملفت للانتباه أنه لم يحدث أن صوتت السلطة التشريعية بعدم الموافقة على مشروع قانون المالية، ولم يحدث ذلك في تاريخ الدولة الجزائرية. كما يلاحظ أن سلطة التشريع الممنوحة لرئيس الجمهورية في مجال قانون المالية انفرد بها دستور 96 وأكدها التعديل الدستوري لسنة 2016 ولم تنص عليها الدساتير السابقة.

وتطبيقا لنص المادة 120 من دستور 96 أصدر رئيس الجمهورية قانون المالية التكميلي بأمر[1]، وكان ذلك بين دورتي البرلمان وقبل أسبوع من افتتاح الدورة الربيعية لسنة 2002. ولعل هذا الحق الدستوري لرئيس الجمهورية أفسح أمامه الطريق ليختصر الإجراءات الطويلة والمعقدة، ويحافظ على السير الحسن لمؤسسات الدولة.

ومن كل ما سبق يظهر جليا أن الطبيعة التقنية لقانون المالية تتسم بالاستعجال والسرعة في التنفيذ، مما يقوي مركز رئيس الجمهورية في هذا المجال، وذلك تجاه السلطة التشريعية.

---

[1] - الأمر رقم01/02 المؤرخ في25 فبرايرسنة 2002 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 . ج.ر عدد15.

الباب الثاني:

آثار التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر

يترتب عن التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر آثار عديدة منها ما هو مباشر على النظام السياسي الجزائري، تتمثل أساسا في تخصيص البرلمان بالتشريع دون حدود كونه ممثلا للإرادة العامة، وخص السلطة التنفيذية بمجال التنظيم الذي ينحصر في تطبيق وتنفيذ القانون طبقا لدستور 63. بينما دساتير 76 و89 و96 و2016 أخذت بتحديد مجال التشريع على سبيل الحصر، وأطلقت مجال التنظيم، ليصبح مجال القانون استثناء، ومجال التنظيم الأصل.

ومن الآثار غير المباشرة على النظام السياسي الجزائري، تطور مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي قامت عليه الدساتير الموالية 89 و96 و2016 باستثناء دستور 76 المشبع بالمنهج الاشتراكي، كما عرفت العلاقة بين مجالي القانون والتنظيم تطورا ملحوظا، فقد أصبح القانون وحده لا يعبر عن الإرادة العامة الذي استقر عليه دستور 63. بل شاركه في ذلك التشريع بالاستفتاء، والتشريع الفرعي "الحكومي".

وتحقيقا لمبدأ سيادة الدستور الذي تخضع له جميع التشريعات وكل الأشخاص والسلطات في الدولة حكاما ومحكومين، لابد من تطبيق الرقابة الدستورية والقضائية على القوانين والتنظيمات لتجنب التعسف وحفظ النظام العام من الانحراف والزيغ، وحفاظا على مبدأ سمو الدستور تبقى الرقابة الدستورية والقضائية المستمرة للنصوص القانونية والتنظيمية الوسيلة الفعالة لحماية النظام القانوني في الدولة.

وحتى تكتمل حلقة البحث لابد من التعريج على مدى إطلاق وحصر مجالي التشريع والتنظيم وصعوبة التمييز بينهما، وماهي الوسيلة الأنجع للرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات؟ نتناول ذلك في فصلين اثنين، يتناول الفصل الأول صعوبة التمييز بين مجالي القانون والتنظيم لتكاملهما، ويخصص الفصل الثاني للرقابة الدستورية والقضائية على القوانين والتنظيمات.

الفصل الأول- صعوبة التمييز بين مجالي القانون والتنظيم لتكاملهما

يستعرض هذا الفصل الآثار المباشرة وغير المباشرة للتمييز بين مجالي القانون والتنظيم في ظل الدساتير المتعاقبة "63-76 و89-96 – وتعديل 2016". لقد أخذ الدستور الأول لسنة 63 باحتجاز التشريع للبرلمان دون سواه، وخصص مجال التنظيم لتطبيق القانون.

أما الدساتير اللاحقة، فقد حددت مجال القانون في موضوعات عددتها على سبيل الحصر[1]، منها ما ينظم بالقوانين العادية ومنها ما ينظم بالقوانين العضوية والتي تخضع إلى إجراءات معينة، بينما أصبح في ظل هذه الدساتير مجال التنظيم مطلق لا يحده إلا مجال القانون، تنظمه السلطة التنظيمية عن طريق التنظيمات المستقلة والتنفيذية[2].

لقد كان واضحا أن مجال القانون الذي عددته المواد 122 و123 و140 و141 على التوالي من دستوري 96 وتعديل 2016 قد جاء محدودا، أما مجال التنظيم المذكور في المادتين 125 و143 من نفس الدستور فقد جاء مفتوحا ومع ذلك فالتطبيق تترتب عنه صعوبة التمييز بين المجالين، والدليل على ذلك القانون العضوي رقم 13/11 بخصوص دور الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة، أحكامه نقلت تقريبا من أحكام المرسوم التنفيذي 261/98، ونظام مجلس الدولة لسنة 2002.

وستقتصر دراستنا على آثار التمييز بين مجالي القانون والتنظيم على ميدان التشريع بين البرلمان والحكومة في ظل الدساتير الجزائرية المتعاقبة، كما ندرس العلاقة بين البرلمان والحكومة وآثار هذه العلاقة على تطور مبدأ الفصل بين السلطات، والعلاقة بين القانون والتنظيم.

يتناول المبحث الأول تطور العلاقة بين القانون والتنظيم، ويتابع الثاني اتساع مجال التنظيم على مجال القانون نظريا.

المبحث الأول- تطور العلاقة بين القانون والتنظيم

لقد عرفت العلاقة بين القانون والتنظيم تطورا ملحوظا في دساتير الجزائر المتعاقبة، ففي ظل دستوري العهد الاشتراكي 63-76 لم يظهر فيها مبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي كان التشريع حكرا على السلطة التشريعية، بينما تتولى السلطة التنفيذية التنظيم.

كان ذلك في ظل دستور63 الذي لم يدم سوى أقل من شهر ثم جمد، فاستأثرت السلطة التنفيذية بالتشريع، ثم تلاه انقلاب 1965، وانحصر دور القانون في ظل دستور 1976 ليطلق مجال التنظيم فيصبح الأول استثناء والثاني الأصل.

---

[1]- انظر الماد 151 من دستور 76، والمادة 115 من دستور 89، والمادتان 122-123 من دستور 96، والمادتان 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2]- المادة 116 من دستور 89، والمادة 125 من دستور 96. والمادة 143 من تعديل 2016.

لكن أحداث 5 أكتوبر 1988 عجلت بظهور مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1989 وكذا دستور 1996، ليفصح عنه التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتطور العلاقة بين المجالين القانوني والتنظيمي، ويصبح المشرع لا يعبر وحده عن إرادة الأمة بل تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك عن طريق التشريع بالاستفتاء والتشريع الحكومي.

سيتناول المطلب الأول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، والثاني العلاقة بين القانون والإرادة العامة .

المطلب الأول- مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

لقد احتل مبدأ الفصل بين السلطات مكانة ذات أهمية عند ظهوره، حتى أصبح الأساس لتصنيف النظم السياسية، فهو يعني محاولة إيجاد التوازن وضمان التحكيم بين سلطات الدولة المختلفة، وتسيير مصالحها، وتصان به الحريات العامة والفردية، ويمنع استبداد الحكام. ويضع حدا لتجميع السلطات كلها في يد هيئة واحدة، لتكون بذلك مستبدة[1].

وقد اعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أنجع الوسائل لتحقيق التوازن بين السلطات وكفالة الحريات، فالسلطة التشريعية تمارس وظيفة سن القوانين، والسلطة التنفيذية تنفذها، والسلطة القضائية تفصل في النزاعات التي تنتج عن تطبيق القوانين[2].

يتناول الفرع الأول ظهور مبدأ الفصل بين السلطات في فرنسا، ويختص الثاني بتكريس مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر.

الفرع الأول- ظهور مبدأ الفصل بين السلطات في فرنسا.

أخذت فرنسا بمبدأ الفصل بين السلطات في وثيقة إعلان حقوق الإنسان الفرنسي حيث أقرته المادة 16 منه التي تنص على أن"كل جماعة سياسية لا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، ولا توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحريات العامة هي جماعة بغير دستور"، وطبقت المبدأ في دساتيرها المتعاقبة "1791- 1795- 1799-1946" بمفهومه المطلق والنسبي. لكن في ظل دستور 1958 حدد مجال القانون المخصص للسلطة التشريعية، ووسع مجال التنظيم الذي تستقل

---

[1]- هذا ما يشير إليه الكتاب "روح القوانين" لمونتيسكيو قائلا "وعندما تجتمع القوة التشريعية مع القوة التنفيذية في يد شخص أو نفس الهيئة الحاكمة، فإنه لا يكون هناك حرية أبدا لأنه ما يمكن الخوف منه هو أن يسن نفس الملك أو نفس مجلس الشيوخ قوانين جائرة لينفذها تنفيذا جائرا، كما أنه لا توجد حرية مطلقا إذا لم يتم فصل قوة القضاء عن القوة التشريعية والقوة التنفيذية، وإذا ما أصبحت مع القوة التشريعية، فإن السلطة تصبح مستبدة بحياة وحرية المواطنين، لأن القاضي يصبح مشرعا، إذا ما جمعت مع القوة التنفيذية فإنه يصبح بإمكان القاضي أن يصبح طاغيا".

[2]- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 518 وما يليها.

به السلطة التنفيذية، مما جعل البرلمان صاحب الاختصاص الاستثنائي، والسلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الأصيل في ميدان التشريع. وبذلك تحررت الحكومة من الوصاية البرلمانية واستردت حق المبادرة بالتشريع[1].

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد فقد مفهومه التقليدي وقدسيته التي لازمته منذ إعلان حقوق الإنسان الفرنسية.

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1958 يكون على أساس قاعدة التميز المادي بين الوظائف، لكن الدستور أدخل بعض التعديل على مبدأ الفصل بين السلطات ليعطي السلطة التنفيذية حق ممارسة الوظيفة التشريعية بعد أن كانت مقصورة على السلطة التشريعية[2].

الفرع الثاني- تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر.

أما النظام السياسي الجزائري فمن تتبع مراحله يمكن القول أن الفلسفة المتبعة في دساتير الجزائر المتعاقبة لا تخضع لمنهج سياسي واحد، ويرجع ذلك إلى التأثر بالنظام السياسي الفرنسي من جهة، وتبني المنهج الاشتراكي من جهة ثانية.

فقد ساد النظام الاشتراكي منذ الاستقلال إلى غاية صدور دستور 1989، لقد تعاقبت على النظام السياسي الجزائري 5 دساتير الأول عند فجر الاستقلال الصادر في 1963/9/8 ولم يعمر سوى أقل من شهر إذ جمد بسبب الأحداث التي عرفتها الحدود الغربية الجزائرية آنذاك.

وتركز السلطات في يد رئيس الجمهورية إلى غاية يونيو 1965 تاريخ انقلاب الرئيس هواري بومدين على الرئيس الأسبق أحمد بن بلة. وبقي العمل بالأمر 1965 إلى غاية صدور دستور 22 نوفمبر 1976 الذي رسخ نظام الحزب الواحد واحتكار العمل السياسي[3].

وقد استبعد النظام السياسي الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات من دستوري "63- 76" وكان يرتكز على الدور الريادي للحزب الواحد 'جبهة التحرير الوطني' الذي جعل منه ميثاق 1976 الحزب الطلائعي بحكم أنه رمز الثورة التحريرية، فهو القوة المسيرة للمجتمع.

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد تطور الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة الكتاب 1 طبعة 1 سنة 2006 دار النهضة العربية ص 233.

[2]- د. بدرية جاسر الصالح- مجال اللائحة في فرنسا – دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص140.

[3]- سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، سنة 2001، العدد 25، الطبعة الأولى، ص 21.

ويمكن القول أن الميثاق الوطني ودستور 1976 يؤكدان بقوة احتكار الحزب الواحد لكل السلطات والوظائف والمناصب سواء الحساسة منها أو غير الحساسة في الدولة الجزائرية، ويمنحان مناضلي حزب جبهة التحرير امتيازات كبيرة في مختلف المستويات[1].

وجاء دستور 1989 متضمنا الجديد وعلى وجه الخصوص:

- تكريس مبدأ الفصل بين السلطات ولأول مرة خلافا لسابقيه اللذين مالا إلى وحدة السلطة.
- رئيس الجمهورية يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة.
- تكريس الفصل بين الحزب والدولة بإلغاء احتكار حزب جبهة التحرير الوطني نسبة الترشح لمختلف أنواع الانتخابات. مما يشكل أبرز أوجه التجديد في الدستور 1989.
- تكريس حرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي.

لكن عقبت هذه الفترة حالة عدم الاستقرار السياسي، فقد أعلن عن قانون الطوارئ في 3 جوان 1991 على اثر الإضرابات التي عرفتها البلاد، واستقالة الرئيس ثبت شغور منصبه ليصبح فراغ دستوري نتيجة حل المجلس الشعبي الوطني من طرف الرئيس قبل إستقالته. وهنا تم تجميد العمل بدستور 89 إلى غاية صدور دستور 96[2].

ويأتي الرئيس الجديد لمين زروال إلى قصر المرادية ليعلن عن مصالحة بين الفرقاء ويعلن عن قانون الرحمة[3]، فيكون بذلك قد وضع اللبنة الأولى في بناء صرح المصالحة الوطنية، الذي أتمه الرئيس الذي أتى من بعده عبد العزيز بوتفليقة، وقد كان ذلك مدخلا إلى قانون الرحمة، فالوئام الوطني[4]، ثم تلاه ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الذي استفتى فيه الشعب الجزائري في 29-9-2005 [5]. ساهمت هذه القوانين في تخفيف حدة الأزمة.

وعادت الجزائر إلى الحياة الدستورية في ظل دستور 1996 الذي دعم ما جاء به دستور 1989، وليس ذلك فحسب بل أقر تقنيات جديدة لم تأت بها الدساتير السابقة، وتقوم هذه الدعائم على الأسس التالية:

- التشريع بالأوامر المنصوص عليه بموجب المادة 124 من الدستور.

في حالة شغور البرلمان، وكذا في الحالات الاستثنائية طبقا للمادة 93 منه.

---

[1]- Khalfa Mamri, Réflexions sur la Constitution algérienne, Alger, Edition SNED, OPU , 1979, p112.

[2]- مرسوم رئاسي رقم 92- 44 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 92/02/09 ج ر عدد 10.

[3]- الأمر رقم 12/95 المؤرخ في 25 فيفري 1995 المتضمن تدابير الرحمة. ج.ر.عدد11 الؤرخة في 1 مارس1995.

[4]- قانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 يوليو 1999 المتعلق باستعادة الوئام المدني. ج.ر.عدد46 المؤرخة في 13 يوليو.

[5]- الأمر01/06 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2006 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.ج.ر.عدد11.المؤرخة في 28 فبراير2006.

- تحديد مجال القانون طبقا للمادة 122 منه مع زيادة 4 بنود[1] عن الدستور السابق 89، وتقسيم هذا المجال إلى قسمين الأول للبرلمان وحده، والثاني قد حدد القواعد العامة فيه وترك القواعد الفنية والتفصيلية لمجال التنظيم.

- عمد إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

- تكريس الازدواجية البرلمانية طبقا للمادة 98 من الدستور خلافا للدساتير السابقة التي تبنت فكرة الأحادية في الهيئة التشريعية البرلمانية، وقد تجسدت هذه الفكرة في اعتماد القوانين العضوية في المسائل ذات الأهمية، وهذا ماجاء به الدستور في المجال المخصص للقانون[2].

مما لاشك فيه أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة تأثرت بأمرين اثنين :

الأول هو الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي خول السلطة التنفيذية الكثير من الصلاحيات، مستعينة بحكومة يرأسها الوزير الأول توجد في وضعية تبعية للرئيس الذي استولى على جميع صلاحيات الحكومة خاصة بعد تعديل 08[3].

الأمر الثاني هو تلك الظروف التاريخية والواقع السياسي الذي عاشته الجزائر رشح أيضا الدور المحوري للسلطة التنفيذية.

حيث كان النظام يعتمد على وحدة السلطة، ثم الانتقال من دستوري البرامج إلى دستوري القانون وهنا عرف النظام السياسي الجزائري ولأول مرة "مبدأ الفصل بين السلطات" في دساتير89-96 وتعديل 2016[4]. غير أنه جاء في الدساتير الجزائرية بالصيغة الجديدة التي تسمح بكثير من المرونة، من أجل التعاون بين السلطات القائمة بوظائف الدولة الجزائرية، والملاحظة هي عدم استئثار كل سلطة بمجالها إلا في الحالات التي يوجب الاختصاص ذلك، كالسلطة القضائية. وتداخل بين مجالي القانون والتنظيم يحد من اختصاص السلطة التشريعية في ميدانها الأصلي، رغم محدوديته، وحظي التنظيم بالأفضلية عندما أطلق مجاله على حساب مجال القانون، مما جعل مبدأ الفصل بين السلطات يفقد بعض خصائصه التقليدية.

---

[1]- دستور 96.

[2]- المادة 98 من دستور 96 والمادة 112 من تعديل 2016.

[3]- تعديل دستور 96 سنة 08.

[4]- تنص الفقرة 13 على أنه "يكفل الدستور الفصل بين السلطات" والمادة 15 من التعديل الدستمري لسنة 2016.

المطلب الثاني- العلاقة بين القانون والإرادة العامة

جاءت الدساتير الجزائرية المتعاقبة متأثرة بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باستثناء دستور 63 الذي تأثر بالدساتير السابقة له والتي تأثرت بنظرية "روسو"[1] في شأن الإرادة العامة، فالبرلمان في ظل هذه النظرية يعتبر الممثل الوحيد لهذه الإرادة، يعبر عنها عن طريق التشريع الذي يتولى صياغته البرلمان صاحب الاختصاص اللامحدود والأصيل في ميدان التشريع دون سواه، ولا يمكن التعبير عن الإرادة العامة إلا بواسطة الشعب "عن طريق الاستفتاء" أو عن طريق ممثليه.

غير أن دساتير 76- 89- 96 وتعديل 2016 لم تستقر على ما جاء في الدستور السابق لها، فلم يعد البرلمان في ظل هذه الدساتير هو الممثل الوحيد للإرادة العامة، فقد جاء المؤسس الدستوري بوسائل أخرى للتعبير عن الإرادة العامة هي الاستفتاء الشعبي والإرادة الحكومية[2]، ومن هذا المنطلق يخصص الفرع الأول للتشريع عن طريق البرلمان، ويعالج الثاني التشريع عن طريق الاستفتاء، ويتولى الثالث التشريع الثانوي"الحكومي".

الفرع الأول- التشريع عن طريق البرلمان تعبير عن الإرادة العامة

كان التشريع عن طريق البرلمان في دستور 63 الوسيلة الوحيدة للتعبير عن الإرادة العامة، دون أن يقيد بحدود سوى الضوابط التي يضعها له الدستور[3]، والسلطة التشريعية باعتبارها الممثلة للإرادة العامة، بل يتعدى دورها إلى رقابة الحكومة[4].

لكن الدساتير التالية له لم يعد القانون في ظلها الوسيلة الوحيدة للتعبير عن الإرادة العامة، بل هناك وسائل أخرى للتعبير عن الإرادة العامة استحدثها دستور 76[5]. ونقلت عنه باقي الدساتير الموالية له في المواد 6 و7 و8 منها تنص المادة 7 على أنه "الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية ملك للشعب" وتنص المادة 8 على أنه "السلطة التأسيسية ملك للشعب، يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء، وبواسطة ممثليه المنتخبين، لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة"[6].

ومما سبق ذكره يتبين أنه لم تبق السيادة حكرا على البرلمان كممثل لإرادة الأمة، بل أصبحت الحكومة تمارس جزءا من هذه السيادة عن طريق الاستفتاء الشعبي، والتشريع الحكومي.

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق ص 239 و240.

[2]- أنظر المادة 5 من دستور 76 والمادة 7 من دستور 89 والمادة 7 من دستور 96 والمادة 112 من تعديل 2016.

[3]- د. كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق . ص 336.

[4]- انظر أيضا المادة 28 من دستور 1963.

[5]- تعديل المادة 5 من دستور 76 استفتاء 88/11/03.

[6]- المادتان 6- 7 من دستوري 89- 96.

الفرع الثاني- التشريع عن طريق الاستفتاء والتشريع الحكومي

من خلال الاستفتاء الشعبي والتشريع الحكومي أوجد المؤسس الدستوري وسائل أخرى للتعبير عن الإرادة العامة كمايلي:

أولا- التشريع عن طريق الاستفتاء: سبق وأن ذكرنا أن دستور 63 جعل من المجلس الوطني المعبر الوحيد عن الإرادة العامة، لكن التعديل الذي طرأ عن المادة 5 من دستور 76 بموجب استفتاء 88/11/3 جاء فيما نصت عليه المادة المذكورة وهو الاستفتاء، حيث نصت على أنه "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء. يمارس الشعب هذه السيادة كذلك بواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة إلى إرادة الشعب"[1].

وأخذت المادة 7 من دستور 89 والمادة 7 من دستور 96 وكذا المادتين 7 و8 من تعديل 2016 بوسيلة الاستفتاء التشريعي التي هي أسلوب من أساليب الديمقراطية المباشرة وشبه مباشرة، التي تنتقص من المجال المخصص للبرلمان، وتتعارض مع ما جاء به دستور 63 من أن الإرادة العامة يعبر عنها المجلس الوطني دون سواه[2].

وقد استخدم رئيس الجمهورية هذا الحق الدستوري بطرح ميثاق السلم والمصالحة الوطنية للاستفتاء في 2005/09/29 حيث رجع إلى الإرادة الشعبية مباشرة للاستفتاء الشعبي[3] في الموضوعات والمسائل ذات الأهمية، لكن المؤسس الدستوري لم يحدد هذه المسائل أصلا ولم يحصرها، ولم يحدد المسؤولية المترتبة عن هذه الرخصة الممنوحة لرئيس الجمهورية، بل ترك له السلطة التقديرية في شأن المسائل المطروحة للاستفتاء الشعبي، ولم يحدد كذلك الشروط الخاصة بشكل وزمان ومضمون مشروع القانون المراد عرضه للاستفتاء الشعبي، والإجراءات المتبعة في ذلك، ومع ذلك يصدره رئيس الجمهورية ويدخل حيز التطبيق وليس للبرلمان تعديل هذا القانون، وليس لهذا الأخير أن يقيد أو يمنع رئيس الجمهورية من مبدأ استعمال هذا الحق[4].

أما عن تعديل الدستور فإن دساتير الجزائر[5] ماعدا دستور 63 تعطي الحق لرئيس الجمهورية باقتراح تعديل الدستور، فقد نصت المادة 71 من الدستور 63 على أنه "ترجع المبادرة لتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة من المجلس الوطني معا "أي لا ينفرد رئيس الجمهورية بتعديل الدستور وحده بل يشاركه المجلس الوطني بالأغلبية المطلقة.

---

[1]- تعديل المادة 5 باستفتاء أجري في 1988/11/3.

[2]- هذا ما نصت عليه المادتان 27 و28 من دستور 63.

[3]- المادة 5 من دستور 76 المعدلة بموجب الاستفتاء 88/11/3 لم تحدد موضوعات الاستفتاء. وكذلك المادة 7 من دستور 89 والمادة 7 من دستور 96. والمادة 7و8 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[4]- المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حدد المسائل التي يمكن لرئيس الجمهورية عرضها على الشعب على سبيل الحصر.

[5]- دستور 63، دستور 76، دستور 89، دستور 96.

لكن الدساتير الموالية له بما فيها تعديل 2016، خولت هذا الحق لرئيس الجمهورية حيث نصت المادة 208 منه على أنه "لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور"، ولم تشر الدساتير التالية لدستور 63 إلى مشاركة أعضاء البرلمان، ولا حتى الوزير الأول، وبقي الاقتراح مقصورا على رئيس الجمهورية[1]، وأن يتم الاقتراع على مشروع التعديل من طرف البرلمان، ثم يطرح للاستفتاء الشعبي خلال أجل خمسين 50 يوما التالية لإقراره، ثم يصبح التعديل نهائيا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية.

والملاحظ أن نصوص التعديل في الدساتير المتعاقبة منها دستور 63 اشترط في اقتراع نواب البرلمان أن يكون بالأغلبية المطلقة[2]، ودستور 76 بأغلبية ثلاثة أرباع البرلمان، بينما لم يشترط دستور 89 أغلبية معينة، وأما دستور 96 وتعديل 2016 فقد اشترطا نفس النصاب الذي يصوت به عن القوانين العادية[3].

نرى أن الرخصة الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب الدساتير التالية لدستور 63 أضافت إلى مؤسسات الدولة مؤسسة الاستفتاء الشعبي المباشر، زيادة على المؤسسات التقليدية، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تقليص سلطة البرلمان في ميدان التشريع لصالح رئيس الجمهورية وحده، الذي يملك حق المبادرة بهذه الرخصة متى شاء، وهذا يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان، حيث يجبره على المصادقة على القوانين التي تعرضها الحكومة عليه، وإلا لجأ رئيس الجمهورية إلى الشعب مباشرة لاستفتائه والمصادقة على القانون، وبذلك يوضع البرلمان موضع المدان أمام الشعب، كما أن هذه الرخصة تمنع المجلس الدستوري من القيام بمهامه الرقابية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الاستفتاء الشعبي يوسع مساهمة الشعب في التعبير عن الإرادة العامة، فهو الذي ينتخب ممثليه في البرلمان، ورئيس الجمهورية، ويمارس الاستفتاء على القوانين.

ونظرا لكل ما سبق ذكره كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يحصر المسائل الهامة التي يرجع فيها رئيس الجمهورية إلى الإرادة الشعبية مباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي، وألا تطغى هيمنة رئيس الجمهورية على السلطات الأخرى خاصة السلطة التشريعية ولا بأس أن تتوسع الإرادة العامة عن طريق الاستفتاء الشعبي عند تحديد الموضوعات التي يمكن عرضها على الاستفتاء، وتحديد الإجراءات المتبعة في ذلك، بهذا نكون أمام نظام ديمقراطي شبه مباشر.

---

[1]- المادة 11 من الدستور الفرنسي 58- الذي تأثرت به دساتير الجزائر - فيرى البرلمان 5/1 الأعضاء المشتركين في الاقتراع.

[2]- المادة 71 والمادة 191 من دستور 76 والمادة 163 من دستور 89 والمادة 174 من دستور 96 والمادة 208 من تعديل 2016.

[3]- المادة 192 من دستور 76 المادة 165 من دستور 89 والمادة 174 من دستور96 والمادة 108 من تعديل2016.

ثانيا - التشريع الثانوي"الحكومي":

لقد كان اتجاه دستور 63 إلى تقوية السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، وذلك بإطلاق السلطة التشريعية واستحواذها على مجال التشريع[1]، وتحديد نطاق التنظيم في موضوعات تنفيذ القانون ليس إلا[2]. والسماح للسلطة التشريعية بالتشريع في جميع المجالات، وتقوم السلطة التنفيذية في الإطار المخصص لها بتنفيذ القوانين، وإصدار التنظيمات اللازمة لذلك من طرف رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 53 من نفس الدستور. غير أن هذا الاتجاه تغير عقب تعديل دستور 76 بموجب استفتاء 88/11/3 وكذلك دستور 89 و69، وتعديل 2016 حيث اتجهت الدساتير المذكورة لتقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وذلك بإطلاق مجال التنظيم، وتحديد مجال القانون، حيث أصبحت موضوعاته محددة، تطبيقا لنصوص المواد 152 و116 و125 و143 من الدساتير المذكورة.

هذه النصوص سمحت للسلطة التنفيذية عن طريق التنظيم بتعديل النصوص التشريعية التي سبق العمل بها بموجب هذه الدساتير، والتي كانت من مجال القانون الذي يشرع فيه البرلمان، وذلك بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها، ويمكن أن يقرها المجلس الدستوري بأنها تدخل في مجال المخصص للتنظيم.

وبالرغم من أن رئيس الجمهورية الممثل للسلطة التنفيذية خولت له الدساتير المتعاقبة ما عدا دستور 63 سلطات واسعة، ومع ذلك تبقى السلطة التشريعية هي الجهة الممثلة للسيادة الوطنية التي تعبر عن الإرادة العامة إلى جانب الشعب صاحب السيادة الكاملة، كما أنها الجهة التي لها حق في الولاية العامة، لأنها هي الجهة الوحيدة التي تنبثق عن الإرادة الشعبية.

لكن ما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية المنتخب من طرف صاحب السيادة الكاملة وهو الشعب عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري طبقا للمواد: 2/39 من دستور 63 والمادة 1/105 من دستور 76 والمادة 1/68 من دستور 89 والمادة 71 من دستور 96 والمادة 85 من تعديل 2016. وهذا ما يقوي مركزه تجاه البرلمان، ويكتسب بذلك السيادة الوطنية، ويعبر عن الإرادة العامة مثله مثل البرلمان[3]، فكل منهما يعتمد على الإرادة الشعبية، وعلى هذا الأساس فإن التنظيمات التي تصدر عن رئيس الجمهورية المتمثلة في الأوامر

---

[1]- المادة 27 و28 من دستور 63.

[2]- المادة 49-52 من دستور 63.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص 248.

التي يصدرها في مجلس الوزراء، تعتبر من التشريعات التي تعبر عن الإرادة العامة[1] لاستنادها في وجودها إلى الإرادة الشعبية، التي تمثل السيادة الوطنية مثلها مثل البرلمان تماما.

ويسمى هذا النوع من التشريع بالتشريع الحكومي أو التشريع الثانوي وهو تعبير عن الإرادة الحكومية إلى جانب التشريع البرلماني المعبر عن الإرادة العامة.

ونخلص إلى أن رئيس الجمهورية بما يتوفر عليه من صلاحيات قد أصبح الممثل الأول للإرادة العامة والسيادة الوطنية وبذلك توسع مجال التنظيم على حساب مجال القانون.

المبحث الثاني- اتساع مجال التنظيم على مجال القانون نظريا

إن ميدان التشريع بمختلف مواضيعه يخضع لإجراءات معينة حددها المؤسس الدستوري في دساتير الجزائر المتعاقبة فتبنى النظام السياسي الجزائري نظام الحزب الواحد كأساس لنشأة الدولة الجزائرية غداة فجر الاستقلال، كان البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في تنظيم كافة الموضوعات التشريعية وبالتالي فإن مجال القانون مطلق، ومجال التنظيم ينحصر في تنفيذ القانون، وتنظيم بعض موضوعات الضبط الإداري والمرافق العامة[2].

لكن الدساتير الموالية لدستور 63 حددت مجال القانون في موضوعات معينة، يعالج بعضها عن طريق القوانين العادية[3]، والبعض الآخر بواسطة القوانين العضوية[4]، وأطلقت مجال التنظيم فيما دون ذلك[5].

فقد أطلاق يد السلطة التنفيذية في ميدان التنظيم عن طريق اتخاذ التنظيمات المستقلة، فضلا عن مشاركتها للبرلمان في نطاقه المحدد، في الظروف العادية عن طريق التشريع بالأوامر، مستندة في ذلك على المواد "58 و153 و124 و142"[6] وكذلك في ظل الظروف الاستثنائية معتمدة على المواد "59 و120 و87 و93 و107"[7] من الدساتير المتعاقبة.

ومن ثم فإن السلطة التنفيذية لم تعد صاحبة الاختصاص التنفيذي للقوانين وبعض التنظيمات المتعلقة بالضبط الإداري، والمرافق العامة، كما جاء به دستور 63، بل أصبحت

---

[1]- المادة 111 المعدلة بموجب استفتاء 88/11/3 الفقرة 6 منها وكذلك المادة 6/74. من دستور 89 وكذلك المادة 77 المعدلة بموجب قانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15.

[2]- المواد 27- 28- 52- 53 من دستور 1963.

[3]- المواد 151 من دستور 76 والمادة 122 من دستور 1996.

[4]- المادة 123 من دستور 1996.

[5]- المادتان 152- 153 من دستور 1976 والمادتان 71- 116 –من دستور89 والمواد 63–125-124 من دستور96.

[6]- المواد من دساتير 63 -76- 96 وتعديل 2016 على التوالي.

[7]- المواد من دستور 63- 76- 89- 96- وتعديل 2016. على التوالي.

صاحبة الاختصاص المطلق في تنظيم جميع الموضوعات التي تخرج عن نطاق القانون، وتشارك البرلمان في مجال القانون لمعالجة نطاقه التشريعي[1].

يحق لنا أن نتساءل عن مفهوم القانون في ظلها، وهل تعريفه يرتكز على المعيار الشكلي أو الموضوعي؟ أم بالجمع بين هذين المعيارين؟ المعيار المزدوج؟. نتناول ذلك في مطلبين اثنين. يخصص الأول لتحديد مجال القانون. ويليه الثاني يتناول توسع دور الحكومة في مجال التنظيم.

المطلب الأول- تحديد مجال القانون

لقد ترتب عن الدساتير التالية لدستور 63، الانتقاص من دور السلطة التشريعية في ميدان التشريع عن طريق تحديد مجاله في موضوعات معينة، يتم تنظيمها عن طريق القوانين العادية طبقا للمواد 151 و115 و122 و140 من الدساتير التالية له. والبعض الآخر عن طريق القوانين العضوية استنادا إلى المادتين 123 و141 من دستور96 وتعديل 2016، وبعضها الآخر استنادا إلى نصوص متفرقة في الدستورين[2]. نتناوله في فرعين اثنين، يتناول الأول مجال القانون من خلال مواد من دساتير الجزائر المتعاقبة، ويخصص الثاني لمجال القانون خارج المواد السالفة الذكر.

الفرع الأول: مجال القانون من خلال المواد 28، 151، 115، 122، 140 من دساتيرالجزائر

إن التجربة الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا تتأرجح بين الشرعية الدستورية والشرعية الثورية، كما وقعت على حالات استثنائية، يتعرض فيها الدستور للتعليق والتجميد أو للتعديل وأحيانا أخرى للإلغاء. لذلك نتناول هذه المراحل العادية منها والاستثنائية، بالتحليل وبالتركيز على المرحلة العادية، ابتداء من دستور 1963 إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تشكل مرحلة الشرعية الدستورية، مع الإشارة إلى المرحلة الانتقالية من "62- 76" ومن"92-96" التي غابت فيها الشرعية الدستورية.

---

[1]-د. السعيد بوشعير- علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانون الجزائري – رسالة دكتوراه- معهد العلوم القانونية والإدارية سنة 1984 ص 97.

- كما قيد دستور 96 حق البرلمان في تنظيم موضوع الميزانية "قانون المالية" وذلك من المادة 120 منه لوضع مشروع الميزانية موضع التنفيذ بعد مدة 75 يوما عن طريق أمر. وهذا يعتبر مسا صارخا بحرية البرلمان وسيادته.

[2]- المواد: 15، 20، 29، 62، 66، 75 من دستور 63. المواد: 4، 14، 15، 16، 17، 36، 43، 45، 46، 47، 49، 51، 52، 54، 56، 57، 60، 61، 63، 64، 73، 105، 140، 143، 174، 189 من دستور 76.

المواد: 17، 20، 29، 36 إلى 38، 43، 49، 50، 52، 54، 61، 64، 68، 101، 102، 106، 109، 110، 137، 140، 144، 148 من دستور 89.

المواد من القانون العادي: 5، 17، 18، 19، 20، 23، 30، 37 إلى 39، 42، 43، 49، 52، 57، 64، 138، 170 من دستور 96.

مواد من القانون العضوي: 89، 92، 103، 108، 112، 115، 116، 123، 153، 157، 158 من دستور 96 بالإضافة 114 و121 من نفس الدستور.

وبالعودة إلى مجال القانون نجد المواد151 و115 و122 و140 قد حددت موضوعات القانون على سبيل الحصر، لكي تعالجها عن طريق القوانين العادية[1].

لقد أقرت دساتير الجزائر المتعاقبة للبرلمان حق سن القانون في المسائل التالية:

1- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد...الخ.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية....الخ.

3- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

4- القواعد العامة للقانون الجزائي...الخ.

5- إحداث الضرائب...الخ.

6- نظام الإنتخابات.

7- إنشاء فئات المؤسسات 'نص عليها دستور96 وتعديل 2016'.

8- الضمانات الأساسية للموظفين، القانون الأساسي العام للوظيف العمومي.

9- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1]- الموضوعات التي تناولتها الدساتير المتعاقبة "76 و89 و96 وتعديل2016 بالقوانين العادية.

1- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.

2- نظام الالتزامات المدنية والتجارية.

3- نظام الانتخابات.

4- التقسيم الإقليمي للبلاد.

5- المصادقة على المخطط الوطني.

6- التصويت على ميزانية الدولة.

7- إحداث الضرائب والجماعات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.

8- النظام الجمركي.

9- نظام البنوك والقروض والتأمينات.

10- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

11- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.

12- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي.

13- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة.

14- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

15- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

16- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

17- النظام العام للمياه.

18- النظام العام للمناجم والمحروقات.

19- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها الشرفية.

كما حددت الدساتير الجزائرية المبادئ الأساسية التي تخص:

1- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

2- التقسيم الإقليمي للبلاد.

3- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.

4- نظام الالتزامات المدنية والتجارية.

5- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.

6- التصويت على ميزانية الدولة.

ومن الجدير بالملاحظة أن مواد الدساتير المشار إليها أعلاه قد أطلقت مجال القانون يختص به البرلمان دون سواه، وجعلت منه مجالا مخصصا له، واقتصرت بعض المسائل على المبادئ الأساسية فقط، ومن ثمة سنتناول مجال القانون في ميدان التشريع وفقا لنصوص المواد151 و115 و122 و140 من دساتير 76 و89 و96 وتعديل 2016 في نقطتين اثنتين:

أولا- المسائل التي ينظمها القانون بصفة مطلقة:

إن مجال القانون في تنظيم مسائل معينة جاء على سبيل الإطلاق لا يحده حدود، فللبرلمان أن يتناول ويضع الجزئيات والتفصيلات المنظمة لها، مع تحديد الجهة المختصة بالتنفيذ، فيشرع في هذه المسائل بصفته السيد كما جاء ذلك في ظل دستور 63، وهنا يكون مجال التنظيم بصفته تابعا له، وذلك لقصور دور الحكومة على التنفيذ دون سواه، فليس لها إضافة بعض الأحكام أو القواعد التي لم يضعها القانون حتى ولو لم تخالفه، عملا برغبة المؤسس الدستوري الذي جعل هذه المسائل من اختصاص القانون بصفة مطلقة[1]، وتنقسم هذه المسائل حسب أهدافها كما يلي:

1- المسائل المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد:

نتناول المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات الفردية، وكذا واجبات المواطنين في أموالهم وأشخاصهم من أجل الدفاع الوطني، ونوجزها فيما يلي:

أ- مسائل الحقوق المدنية والحريات العامة:

إن الحقوق المدنية هي تلك الحقوق اللازمة للأشخاص باعتبارهم أعضاء في المجتمع الإنساني كالحق في الحياة. واختيار العقيدة، وهي حق لكل الأشخاص المقيمين على إقليم الدولة سواء كانوا وطنيين أو أجانب، وتشتمل هذه الحقوق على الحقوق العامة، والخاصة[2].

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق ص 263.

[2]- د. صبحي المحمصاني- أركان حقوق الإنسان- بحث مقارن بين الشريعة الإسلامية والقوانين الحديثة- دار العلم للملا يين، بيروت الطبعة 1 مارس 1979 ص 101.

أ1 ــ الحقوق العامة: وهي تلك الحقوق المتعلقة بطبيعة الإنسان وتسمى حقوق الإنسان. وهي ثلاثة أنواع:

- حق المواطن في الحماية اللازمة له في جسده وأعضائه من الاعتداء.
- حق المواطن في الحماية المعنوية والأدبية، وحفظ سمعته وشرفه من اعتداء الآخرين وتعويضه عما لحقه من ضرر يمس تلك الحقوق[1].
- الحق في ممارسة حقه في الحرية الشخصية مثل حرية التنقل، والعمل، والإقامة، والزواج، والعقيدة.

أ2- الحقوق الخاصة: وهي تلك الحقوق المتعلقة بنشاط الأشخاص، سواء كان هذا النشاط في كنف الأسرة، أو في معاملاته المالية.

وقد تكفلت دساتير الجزائر المتعاقبة بعلاج هذه المسائل، وجعلت من المجلس الدستوري الفاصل في المنازعات التي تنشب بين البرلمان والحكومة، عند اعتداء أحدهما على اختصاص الآخر، وسنتعرض إلى بعض آراء أو قرارات المجلس الدستوري في حينه[2].

2- المسائل المتعلقة بحالة الأشخاص:

لقد عهدت دساتير الجزائر المتعاقبة إلى البرلمان مهمة معالجة القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وقانون الأسرة والأهلية والمواريث وقواعد الجنسية[3] حيث نصت المواد الثلاثة على أن" تدخل كذلك في مجال القانون.

1- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة وبخاصة "لا سيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والمواريث ' التركات'".

2- التشريع الأساسي الخاص بالجنسية.

3- القواعد العامة المتعلقة بالجنسية.[4]

لقد عالج المشرع مسائل الأحوال الشخصية والأسرة والمواريث على أساس الشريعة الإسلامية الغراء. بموجب قانون الأسرة رقم 11/84، وعالج الأحوال الشخصية لغير المسلمين حسب دينهم، وبذلك تختلف حقوق وواجبات الأشخاص في هذه المسائل حسب انتمائهم الديني. فالحالة هي مجموعة الصفات التي يترتب على توافرها آثار قانونية معينة[5] والجنسية هي

---

[1]- د. صبحي المحمصاني، مرجع سابق، ص 99.

[2]- مجلة المجلس الدستوري- أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 2005 ص 9 وما بعدها.

[3]- المادة 4/2/151 من دستور 76. المادة 4/2/115 من دستور 89.

[4]- المادة 5/4/2/122 من دستور 96 والمادة 140 من تعديل 2016.

[5]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية- المرجع السابق ص 196.

العلاقة القانونية التي تربط الفرد بدولة معينة[1]، وقوام الحالة هي انتساب شخص ما إلى دولة معينة، وإلى أسرة معينة، وإلى دين معين.

ويترتب عن ذلك آثار قانونية تحدد للشخص ما له من حقوق، وما عليه من واجبات.

فمسائل الأحوال الشخصية والجنسية يختص بها المشرع وتدخل في إطار مجال القانون. والجنسية واحدة من المسائل الهامة التي عالجتها دساتير الجزائر المتعاقبة، نظرا لما يترتب عنها من حقوق للأفراد وما عليهم من التزامات، سواء عند اكتسابها أو التجريد منها[2].

3- المسائل المتعلقة بالعقوبات والنظام القضائي:

وتشمل كل الجرائم الجنائية، والجنح والمخالفات، والعقوبات الواجبة التطبيق عليها، وتنظيم الإجراءات الجزائية، وتحديد قواعد العفو الشامل، والنظام القضائي. نستعرضها بإيجاز فيمايلي:

أ- تحديد الجنايات والجنح والمخالفات والعقوبات الواجبة التطبيق عليها:

إن قانون العقوبات الجزائري يقسم الجرائم إلى ثلاثة أنواع، هي الجنايات والجنح والمخالفات[3]، معتمدا في هذا التقسيم على جسامة الجريمة، فكلما كانت أكثر جسامة كلما كانت العقوبة أشد، فعقوبة الجناية أشد من عقوبة الجنحة، وعقوبة الجنحة أشد من عقوبة المخالفة.

ونظرا للأهمية التي توليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة لهذه المسائل، فإن تحديد الجرائم والعقوبات من اختصاص البرلمان دون سواه[4].

إن القضاء الدستوري الجزائري حديث النشأة وبالتالي لم نعثر فيه على قرارات وآراء تصدى فيها للمسائل المتعلقة بالجرائم وعقوباتها في حدود علمنا.

لكن المجلس الدستوري الفرنسي قد تصدى لذلك بأحكام عدة، نذكر منها على سبيل المثال، الحكم الصادر في 26- 06- 1969 المتعلق بتحديد المهلة التي نصت عليها المادة 3 من قانون 28-12-1967 والتي يلتزم بموجبها أصحاب المنشآت الأثرية بإخطار الإدارة بالتصرفات التي ينوون إجراءها، فقضى فيها المجلس الدستوري الفرنسي بأن اعتبار تحديد المهلة، أمر ذو طبيعة تشريعية يختص بها المشرع مستندا في ذلك إلى المادة 1/34 من الدستور الفرنسي لسنة 58 والتي خصت المشرع بتحديد الجنايات والجنح والعقوبات الواجبة التطبيق[5].

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 289.

[2]- المادة 43 من دستور 76 والمادة 29 من دستور 89 والمادة 30 من دستور 1996. والمادة 33 من تعديل 2016.

[3]- المادة 27 من قانون العقوبات رقم 156/66 في الكتاب الثاني من الباب الأول من الفصل الأول تحت عنوان تقديم الجرائم.

[4]- المادة 15 من دستور 63.

[5]- المادة 1/34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

وقد يثار إشكال حول المخالفات، ومشكلة العقوبات عن طريق اللوائح التنظيمية.

أما المخالفات فيحكمها الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم[1] والذي هو من اختصاص المشرع مثلها مثل كافة الجرائم والعقوبات الأخرى في الكتاب الرابع الذي يتناول المخالفات وعقوباتها.

لقد فصل المشرع الجزائري في المادة 1 من قانون العقوبات[2] التي نصت على أنه "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون" فنص المادة صريح ولا يحتمل التأويل، فكل أنواع الجرائم يختص بها القانون دون التنظيم.

فالمشرع وفر الحماية الكافية للحريات الفردية، من اعتداءات السلطة التنفيذية، وبهذا يكون قد ساهم مساهمة فعالة في منع تدخل الإدارة في المجال المحجوز للمشرع الذي ينظمه بالقانون.[3]

ب- إشكالات العقوبات عن طريق اللوائح:

إن معظم القوانين صدرت في ظل الفترة الإنتقالية[4] بموجب أوامر وعدلت بعد ذلك بقوانين عن طريق المشرع، ومن هذه القوانين قانون العقوبات الصادر بموجب الأمر156/66 فالسؤال الذي يطرح نفسه هل يمكن للسلطة التنظيمية أن تعدل بعض هذه العقوبات عن طريق التنظيم؟ خاصة إذا كانت الدساتير اللاحقة لهذه الفترة تجعل تحديد مؤهل معين من اختصاص السلطة التنظيمية، مثل اشتراط مؤهل معين لمزاولة مهنة من المهن، فمخالفة هذا المؤهل يرتب عقوبات على المخالف لشرط المؤهل، ويدخل هذا في تعداد الجنح التي يعاقب عليها القانون، ثم صارت هذه المسألة في مجال التنظيم، وهل للسلطة التنظيمية تحديد العقوبات لذلك؟

لتنظيم هذه المسألة بعد أن صارت من صميم مجالها وخروجها من مجال القانون[5]، عالج القضاء الجزائري هذه المسألة، وقد أكد المجلس الدستوري الجزائري في الرأي رقم 2 المؤرخ في 22 غشت 2004 بأنه في الموضوع ثانيا في الاعتبار الثالث بأنه" واعتبارا أن المؤسس

---

[1]- كما فصل فيه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 1960/02/12 إلى أن:"تحديد الجنايات والجنح من اختصاص البرلمان، والمخالفات من اختصاص السلطة التنفيذية، بشرط أن تلتزم في تحديد عقوبات هذه المخالفات بالحد الأقصى للعقوبة على المخالفة والذي حددته المواد 465- 466 من قانون العقوبات الفرنسي والمعدل بالأمر الصادر في 22-12-1958 والذي يتجاوز الشهرين حبس أو 2000 فرنك غرامة. نقلا عن د- عبد العظيم عبدالسلامعبد الحميد، المرجع السابق ص 170.

[2]- قانون العقوبات الصادر بالأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966.

[3]- وفقا للمواد: 28، 151، 115، 122، 123 من دساتير الجزائر على التوالي.

[4]- الفترة الانتقالية 63- 76 كان التشريع فيها بموجب الأوامر.

[5]- لقد عالج مجلس الدولة الفرنسي هذا الإشكال بموجب حكمه الصادر في 1964/3/17 الذي توصل إلى أنه "لا يجوز للحكومة تحت أي ظرف وفي أية صورة أن تضع عقوبة مقيدة للحريات العامة، حيث إن هذا الحق يقتصر على البرلمان وحده" نقلا عن د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، نفس المرجع ص 275.

الدستوري خص البرلمان بصلاحية التشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بموضوع القانون الأساسي للقضاء استنادا إلى أحكام المادة 5/123".

كما أعلن المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر في 1977/04/22 بأن "تنظيم الجهات القضائية يعد من الاختصاصات التشريعية التي يختص بها المشرع نظرا لخطورتها، ولما يترتب عليها من آثار بالغة الأهمية بالنسبة لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة، وأيضا لاتصالها بموضوعات الإجراءات الجنائية".

ج- تنظيم مسألة الإجراءات الجزائية:

التي نقصد بها طرح طلب العقاب على السلطة القضائية سواء كان الطالب النيابة العامة أو المدعي المدني، كما نقصد كذلك في هذه المسألة تحديد تنفيذ الحكم الجزائي بعد أن يحوز حجية الشيء المقضي فيه.

مما لا شك فيه أن هذه المسائل تتعلق بحريات الأفراد الشخصية نظرا لتأثيرها، فهي تحدد للقاضي إجراءات توقيع العقوبة، وللسلطة التنفيذية إجراءات تنفيذ الأحكام، وقد جاءت دساتير الجزائر المتعاقبة مؤكدة، بأن اختصاص هذه المسائل يعود للمشرع وحده دون سواه[1] فهو الذي يحدد للقاضي إجراءات توقيع العقاب والتي تكون واجبة الإتباع من طرفه. كما أن المشرع هو الذي يحدد الإجراءات الواجبة الإتباع في تنفيذ الأحكام القضائية.

د- مسألة تنظيم العفو: لقد أوكل المؤسس الدستوري مسألة العفو إلى رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية في دساتير الجزائر المتعاقبة عدا دستور 1963[2]، والتي تنص على أنه "له- أي لرئيس الجمهورية- حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها". والعفو كما يعرفه الفقه بأنه "تنازل الهيئة الاجتماعية عن كل أو بعض حقوقها المترتبة على الجريمة[3]"، والعفو إما أن يكون عن العقوبة أو عن الجريمة:

د1- العفو عن العقوبة: ويكون أثره على إلغاء العقوبة كلها أو بعضها ولا يمتد أثره إلى الجريمة.

د2- العفو عن الجريمة: ويكون أثره ممتدا إلى رفع صفة الجريمة ومحو حكم الإدانة المترتب عن الجريمة، أي محو الجريمة والعقوبة معا لأن العقوبة نتيجة للجريمة وبالتالي محو الجريمة تنتفي معه العقوبة.

---

[1] - المادة 7/151 من دستور 76 والمادة 7/115 من دستور89، والمادة 7/122 من دستور96، والمادة 7/140 من تعديل 2016.

[2] - المادة 8/111 المعدلة بموجب استفتاء 88/11/3 من دستور 76. المادة 8/74 من دستور 1989، المادة 9/77 من دستور 1996.

[3] - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق ص 276.

والجدير بالذكر أن دستور 1963 لم يتعرض إطلاقا لقواعد تنظيم العفو، ولعل ذلك يرجع إلى حداثته وقلة تجربة المجلس التأسيسي آنذاك، وقد يكون السبب في ذلك إلى حرمان عملاء فرنسا وأعداء الثورة الجزائرية من حق العفو حتى ينالوا جزاءهم من العقاب.

ه- **تنظيم أجهزة القضاء**: لقد نصت دساتير الجزائر المتعاقبة على اختصاص البرلمان بتنظيم القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وطرق إنشاء الهيئات القضائية[1]، وشروط وإجراءات تعيين أعضاء الهيئة القضائية، ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي، ورقابة انضباطهم.[2]

وقد دأبت دساتير الجزائر المتعاقبة عدا دستور 63 على أن البرلمان هو المختص في إنشاء أجهزة القضاء[3]، فقد نصت المادة 5/141 من تعديل 2016 على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي" مما يدل على أهمية قانون القضاء والتنظيم القضائي، فخص به البرلمان ليتولى التشريع فيه بالقانون العادي، ثم بالقانون العضوي الذي استحدث بدستور 1996، ثم تأكد بالتعديل الدستوري لسنة 2016.

ونظرا لأهمية القواعد الأساسية للقضاء، والتي تنم عن مراعاة المؤسس الدستوري للحقوق والحريات العامة للمواطن، ونظام الأموال، وحق العمل، والمبادئ العامة لحقوق الدفاع وغيرها، خص البرلمان بتنظيم مرفق القضاء وأجهزته، ويتفق تماما مع ما جاءت به المواد 151 و115 و122 و123 و140 و141 من دساتير الجزلئر المتعاقبة أن كافة القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي من اختصاص البرلمان ويدخل في مجال القانون .

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء عرف خلال الدساتير 63- 76- 89 نظام القضاء الموحد يترأسها المجلس الأعلى للقضاء، الذي استبدل بالمحكمة العليا[4]، التي تقوم بمهمة تقويم أعمال المجالس القضائية والمحاكم على مستوى ربوع الوطن. لكن دستور 96 تخلى عن أسلوب القضاء الموحد، وتبني أسلوب القضاء المزدوج، أخذ عنه التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت المادة 171 على أن "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الهيئات القضائية الإدارية.

---

[1] - المواد 6/151 من دستور 76، و6/115 من دستور 89، والمادة 6/122 من دستور 1996. والمدة 140 من تعديل 2016.

[2] - المادة 2/182 من دستور 76، والمادة 146 من دستور 89، والمادة 155 من دستور 1996. والمادة 174 من تعديل 2016.

[3] - دستور 76 و89 وتعدى ذلك دستور 96 وتعديل 2016 إلى إنشاء أجهزة القضاء بموجب قانون عضوي.

[4] - المادة 65 من دستور 63، والمادة 177 من دستور 1976، والمادة 143 من دستور 1989.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون".

كما أن المؤسس الدستوري بادر إلى إنشاء محكمة التنازع للفصل في النزاعات التي قد تنشب بين المحكمة العليا ومجلس الدولة، وكثمرة لذلك تنظم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع بموجب قانون عضوي[1]، كل هذه الاختصاصات تدخل في مجال القانون الذي يختص به المشرع وحده.

كما تختص أيضا في الفصل فيما يسمى بالغرف الإدارية أيام القضاء الموحد قبل دخول القضاء مرحلة الازدواجية وفقا لنص المادة 143 من دستور89.

من تطبيقات محكمة التنازع في 2005/07/17 فقد فصلت في النزاع السلبي في الاختصاص بين الغرفة الإدارية والغرفة المدنية لمجلس قضاء تيزي وزو اللتين قضت كل واحدة منهما بعدم اختصاصها النظر في دعوى رفعها مواطن ضد شركة الجزائرية للكهرباء والغاز (سونلغاز) طالبا فيها إلزام هذه الأخيرة بإزالة عمود كهربائي أقامته في أرضه مما أعاق البناء فيها واستغلالها، فقضت المحكمة قائلة: "حيث إن المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 195/2 المؤرخ في 1995/06/01 تنص على أنه تحول المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، دون إنشاء شخصية معنوية جديدة إلى شركة أسهم وبأن تسلك محاسبة على الشكل التجاري، وحيث إنه وبتغليب المعيار الشكلي باعتباره المبدأ، فإنه يتعين التصريح باختصاص الجهة القضائية المدنية للفصل في النزاع المعروض عليها، وبالنتيجة إبطال قرار عدم الاختصاص الصادر عن مجلس قضاء تيزي وزو الفاصل في القضايا المدنية...وإحالة الدعوى والأطراف أمام هذه الجهة القضائية للفصل في هذه القضية برمتها"[2].

4- المسائل المتعلقة بالأمور المالية: يملك المشرع الاختصاص المطلق في تنظيم المسائل المتعلقة بالمالية، بما في ذلك أعمال الحكومة المتعلقة بهذه المسائل وخاصة الانفاق الحكومي.

فالمسائل المالية تشمل كافة الأمور المتعلقة بمالية الدولة، مثل القرض، الضرائب، وتعديلها، وإلغائها، وحماية الأموال العمومية، وإجراءات تحصيلها، وتحديد النظام الجمركي،

---

[1]- المادتان 152+ 153 من دستور 1996.

[2]- أ. نويري عبدالعزيز المنازعات الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها دراسة تطبيقية- مجلة مجلس الدولة العدد 8 سنة 2006 ص 51.

ونظام الصرف والقرض، والتأمينات، [1] وزاد عن ذلك دستور 96 أن قانون المتعلق بقوانين المالية يصدر بموجب قانون عضوي، وأكد ذلك التعديل الدستوري لسنة 2016[2].

ويأتي اقتصار هذه المسائل في دساتير الجزائر المتعاقبة على البرلمان وحده لأهميتها، وخطورتها في نفس الوقت، بينما يقتصر دور الحكومة في هذا الصدد على وضع التنظيمات اللازمة لوضع هذه القوانين موضع التنفيذ، غير أنها لم تترك سلطة البرلمان مطلقة في المسائل المالية، بل قيدته بقيدين اثنين:

القيد الأول: اجتمعت عليه دساتير 76 و89 و96 وتعديل 2016 وهو عدم قبول اقتراحات أي قانون مضمونه تخفيض المواد العمومية، أو زيادة في النفقات العمومية، طبقا لنص المواد 149 و114 و121 و139 من دساتير الجزائر المتعاقبة.

وهذا المسلك سلكته غالبية الدساتير الحديثة ومنها الدستور الفرنسي لسنة 58 والدستور المصري لسنة 1971، وليس هذا فحسب بل يقتصر دور البرلمان على إقرار مشروع قانون المالية دون تعديله، وهذا تقييد لسلطة البرلمان في تقديم الاقتراحات في المجال المالي، ويقتصر ذلك على الحكومة، تجنبا للمبالغة في إقرار مشروعات ترهق الميزانية العامة[3].

القيد الثاني: انفرد به دستور 96 وتعديل 2016 مفاده إلزام البرلمان بالمصادقة على قانون المالية خلال أجل أقصاه 75 يوما من يوم تقديمه إلى البرلمان فإن تأخر في إصداره في الآجال المحددة لذلك أصدره رئيس الجمهورية في شكل أمر له قوة قانون المالية طبقا للمادة 7/120 و8 من دستور 96 والمادة 8/138 و9 من تعديل 2016.

إن هذين القيدين يشكلان ضغطا على البرلمان للتصديق على قانون المالية وإضعافا له وتقوية للسلطة التنفيذية تجاهه، حيث تم تقييد البرلمان بمدة زمنية يتحتم عليه التصويت على مشروع قانون المالية خلالها، كما أوجبت أيضا على البرلمان ألا يقترح أي مشروع يرفع من النفقات، وليس له أن يخفض الموارد لا بطريقة التعديل أو الاقتراح، ولا يقبل أي اقتراح يلغي الضريبة أو يزيد في قيمتها[4].

---

[1]- المواد 16/151 إلى 19 من دستور 76، والمادة 13/115 إلى 16 من دستور 89، والمادة 12/122 إلى 15 من دستور 1996. والمادة 11/140 إلى 14 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2]- المادة 6/123 من دستور 1996. و المادة 6/141 من تعديل 2016.

[3]- د. رأفت الدسوقي- هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان- منشأة المعارف سنة 2006 ص 17.

[4]- د. رأفت الدسوقي- نفس المرجع ص 17.

إن التشريع المالي يعتبر الوظيفة الأصلية للبرلمان، وهي أقدم الوظائف له، إذا رجعنا إلى الناحية التاريخية، فهي السبب المباشر لنشأة النظام البرلماني حيث إن السلطة التشريعية- البرلمان- هي التي تصدر قوانين المالية لكل سنة جديدة وقوانين الموازنة لكل سنة خلت.

إن مثل هذه المسائل المتعلقة بقوانين المالية والحساب الختامي للميزانية من صميم وظيفة المشرع، فحري بهذا الأخير أن يتمسك بهذه الوظيفة الأصلية مثلها مثل كل القوانين الأخرى، لا أن يترك المجال للسلطة التنفيذية، تكتسحه، وتصبح صاحبة المجال بدلا منه.

5- المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة :

ويدخل في مجال تنظيم السلطات العمومية المجالس النيابية الوطنية والمحلية، وكذا إنشاء فئة من المؤسسات، وتحديد الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي، هذا ما نصت المادة 123 من دستور 96 وأكدت ذلك المادة 141 من تعديل 2016 على أنه"...يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها".

ونعالج هذه المسائل بشيء من التفصيل فيما يلي:

أ-تحديد نظام انتخاب المجالس النيابية: سنلقي عليها الضوء كما جاء في دساتير الجزائر المتعاقبة[1].

أ1- **البرلمان**: لقد نصت دساتير الجزائر المتعاقبة في المواد 29و130و97و103و 118 على التوالي على أنه يحدد القانون طرق انتخاب النواب، وأعضاء مجلس الأمة، عددهم، أو كيفية تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، وحالة التنافي مع شروط العضوية في المجلس. ويظهر جليا من نصوص المواد المذكورة أن المشرع هو الذي يختص بالتشريع في هذا الميدان، وتدخل هذه التشريعات في مجال القانون دون سواه، بل يشرع فيها بموجب القوانين العضوية في دستوري 96 و2016 نظرا لأهميتها.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان في ظل الدساتير السابقة لدستور 96 يتكون من مجلس واحد يختاره الشعب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري[2].

[1]- المادة 29 والمادة 130 والمادة 97 والمادة 103 والمادة 118 من الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

[2]- المادة 27 من دستور 63، والمادة 128 من دستور 76، والمادة 95 من دستور 89 .

لكن البرلمان في ظل دستور 96 وتعديل 2016 يتكون من مجلسين المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، الأول ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، والثاني ينتخب ثلثاه عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي والبلدي، والثلث المتبقى يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، طبقا لنص المادة 101 من دستور 96 والمادة 118 من تعديل 2016 ويتم ذلك بموجب قانون العضوي للانتخابات رقم 01/16 الصادر في 25 غشت 2016.

أ2- **المجالس المحلية**: يعود الاختصاص للبرلمان في سن القوانين الإنتخابية لأعضاء المجالس الوطنية والمحلية، فهو الذي يحدد الشروط الواجب توافرها في الناخب والمترشح، ومدة الولاية[1].

أصدر المشرع الجزائري عدة قوانين لتنظيم الانتخابات منها القانون العضوي رقم 01/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 وحسب هذا القانون يتم انتخاب المجالس الشعبية والولائية بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة طبقا لنص المادة 65 منه.

ب-إنشاء فئات من المؤسسات العمومية: لقد عرف الفقه المؤسسات العامة بأنها "الأشخاص الإدارية التي تدير المرافق العامة، والتي تتمتع بامتيازات السلطة العامة حيث تعد أموالها أموالا عمومية، وعمالها موظفون عموميون، وقراراتها قرارات إدارية"[2]، طبقا للمادة 28/140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويمكن حصر هذه المؤسسات حسب نشاطها في ثلاثة أنواع:

النوع الأول: المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية

وهي تلك المؤسسات الإدارية العامة التي تشكل مرافق عامة إدارية تقدم خدمات وتعمل على توفير حاجات المواطنين التقليدية، كالصحة، والتعليم، والأمن، والدفاع[3].

---

[1]- القانون العضوي للانتخابات 12/16 الصادر في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الإنتخابات ج ر عدد 50.

[2]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- تطور الأنظمة الدستورية- المرجع السابق ص 285.

د. سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الإداري طبعة 1979 ص 339.

د. طعيمة الجرف القانون الإداري طبعة عام 1978 ص 426.

[3]- المادة 13/151 والمادة 17/115 و18 والمادة 29/122 والمادة 15/140 و16 من دساتير الجزائر المتعاقبة على التوالي.

النوع الثاني: المؤسسات الاقتصادية العامة

وهي تلك المؤسسات التي بواسطتها تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، نظرا لتوسع تدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي، مثل النشاط التجاري والصناعي، والمالي والزراعي[1].

النوع الثالث: المنظمات المهنية الحرة: وهي تلك التي تضم مجموعة من الأشخاص تجمعهم مصلحة مهنية مشتركة، ويمنحهم القانون الاستقلال المالي والإداري من أجل إدارة شؤونهم المهنية عن طريق هيئة منتخبة منهم، مثل نقابة المحامين، والغرفة التجارية، وعمادة الأطباء والصيادلة الخ...

لقد درجت دساتير الجزائر المتعاقبة على إنشاء المرافق العامة بإستثناء دستور 63، وقد تم إنشاء بعض المرافق بموجب قوانين[2] تخص طائفة من المؤسسات المهنية ذات الطابع الوطني، وقرر إنشاء باقي المؤسسات من طرف الحكومة دون تحديد نوعها.

ج- **الضمانات الأساسية للموظفين:** لقد استحدثها دستور96 وخص بها المشرع، وتأكدت بموجب المادة 25/140 من تعديل 2016، حيث يتولى البرلمان وضع الضمانات الأساسية للموظفين، وسن القانون الأساسي العام للوظيف العمومي، وذلك حماية لهذه الطائفة من العاملين من انتهاكات السلطة التنفيذية.

وتشمل هذه الضمانات الأساسية مرتبات الموظفين العمومين، وكذا ترقياتهم والإحالة على التقاعد، والإستقالة، والإحالة على التأديب، وقد تناولها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[3] هذه الضمانات وضعها المشرع لكي تلتزم بها السلطة التنظيمية وليس لها أن تخالفها استنادا إلى التنظيمات المستقلة المنصوص عليها في المادة 143 من نفس الدستور، وإلا تعرضت هذه الأخيرة للبطلان لمخالفتها لمبدأ المشروعية، ما عدا حالات الضرورة التي يجوز للسلطة التنفيذية مخالفة هذه الضمانات[4].

إن الدستور الجزائري لسنة 96 أعطى أهمية كبيرة للموظف العام عندما خصه بالممارسة التشريعية تحت الضمانات الأساسية للموظف العمومي، حيث تعتبر نقلة نوعية في هذا الميدان، غير أن قانون الوظيف العمومي الصادر بالأمر رقم 03/06 قد ميز بين نوعين من الموظفين، الدائمين، والمؤقتين، وذلك ما نصت عليه المادة 19 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي

---

[1]- المادة 12/151 والمادة 23/115 و24 والمادة 24/122 و25 والمادة 28/140 من نفس الدساتير.

[2]- قانون رقم 07/13 الؤرخ في2013/10/29 المتضهن لمهنة المحاماة، ج.ر.عدد 55.

[3]- القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 ج. ر .عدد 46.

[4]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- تطور الأنظمة الدستورية- المرجع السابق ص 288.

العام للوظيفة العامة، التي تعتبر الفئة المنصوص عليها في المادة 19 ليست من صنف الموظفين العموميين، بينما القوانين السابقة له صنفتهم بأنهم من فئة الموظفين العموميين[1].

إن استعراض بعض الأحكام الواردة في المادة 19 من قانون الوظيفة العمومية رقم 03/06 يعبر عن نوع من التميز الذي يفرق فيه بين فئة الموظفين العمومين، ويعتبر نص المادة 19 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مخالفا للدستور، لأن هذا الأخير لا يميز بين فئة الموظفين العمومين.

6- المسائل المتعلقة بالملكية والنظام العقاري:

لقد اشتهرت الستينيات والسبعينيات بالتأميم، فالتأميم كما يعرفه الفقه هو"عملية تحويل مشروع خاص على قدر من الأهمية إلى مشروع عام يدار بواسطة هيئة عامة، أو شركة تملك الدولة كل أسهمها"[2]، وهذا ما أشارت إليه مقدمة دستور 63 في إحدى فقراتها تقول "فالحزب وحده - حزب جبهة التحرير الوطني- باعتباره الجهاز المحرك القوي الذي يستمد قوته من الشعب هو الذي يستطيع التوصل إلى تحطيم هياكل الماضي الإقتصادية، وأن يقيم مقامها نظام اقتصادي يمارس بطريقة ديمقراطية من طرف الفلاحين والجماهير الكادحة"[3]، وكذلك ما نصت عليه إحدى فقرات مقدمة دستور 76 التي تقول" وخوضها للنضال من أجل التنمية بعد أن تم تحرير الاقتصاد الوطني من كل تسلط انبريالي.."[4].

وقد استند المشرع إلى الأمر 65 في موضوع التأميم، تمهيدا للبناء الإشتراكي الذي كان دستوري 63- 76 مفعمين بالأيديولوجية الاشتراكية، واستنادا إلى الأمر المذكور تم تأميم المناجم، والغاز والبترول، والعديد من المؤسسات ذات الطابع الوطني، وكذلك تأميم الأراضي الزراعية ونقل ملكيتها إلى القطاع العمومي.

لكن هذا النهج لم يصمد طويلا، وعمد دستور 89 و96 إلى التحول إلى النهج الليبرالي، أين تم إرجاع هذه الممتلكات المؤممة من القطاع الخاص، بدأ بالأراضي الزراعية إلى مالكيها قبل التأميم، وفتح باب الخصخصة أمام الخواص، والشركات الأجنبية، والمختلطة، والمتعددة الجنسيات، وقد استولت السلطة التنفيذية على مساحة كبيرة من التشريع الذي كان من

---

[1]- (قانون 113/66 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

- المرسوم التنفيذي 59/85 المؤرخ في 1985/03/23.

[2]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- نفس المرجع ص 290.

[3]- الفقرة ما قبل الأخيرة من دستور 63 ص 16 دساتير الجزائر، لباد، طبعة الأولى لسنة 2008.

[4]- الفقرة 5 من مقدمة دستور 76 ص 15 دساتير الجزائر، لباد، نفس الرجع.

اختصاص المشرع، وذلك بحصر مجال القانون، وإطلاق مجال التنظيم أمام السلطة التنفيذية لتكتسح مساحة كبرى كانت من مجال التشريع بالقانون خاصة في ظل دستور 63.

ثانيا - المسائل التي يقتصر فيها القانون على المبادئ العامة:

إن القانون في هذه المسائل يقتصر دوره على وضع المبادئ العامة، دون تناول التفصيلات والجزئيات، عملا بالمواد: 151- 115- 122 و140 من دساتير 76- 89- 96 وتعديل 2016 التي تنص في بعض بنودها على تحديد بعض القواعد العامة، وتبقى المسائل التفصيلية والجزئية للسلطة التنفيذية تعالجها عن طريق التنظيم، مع الالتزام بالمبادئ العامة التي وضعها المشرع عن طريق القانون. تتكفل الحكومة بكافة القواعد التفصيلية لتنفيذ هذه المبادئ العامة، وتسمى هذه التنظيمات بالتنظيمات التنفيذية "اللوائح التنفيذية" بينما تسميها الدكتورة بدرية جاسر الصالح باللوائح المستقلة.[1] وهذا لايستقيم مع المنطق القانوني.

إن المؤسس الدستوري الجزائري تغاضى عن التميز بين المبادئ العامة، وبين الضمانات الأساسية من جهة، ولم يميز بين المبادئ الأساسية التي هي من اختصاص المشرع، وبين المبادئ الثانوية التي تختص بها السلطة التنفيذية من جهة أخرى. والذي تولى فعله هو أنه خص المجلس الدستوري بالفصل في المنازعات التي تنشب بين المشرع والسلطة التنفيذية، وذلك بتحديد طبيعة التصرف وفقا لنص المادتين 155 و156 من دستور 89 والمادتين 165- 166 من دستور 96.[2]وكذا المادتين187 و188 من تعديل2016.

وقد انتقد الفقه الفرنسي عبارات الضمانات الأساسية والمبادئ الأساسية متسائلا، ما الفرق بينهما؟، حتى يمكن التميز بين ما هو أساسي ويدخل ضمن اختصاص المشرع، وما هو غير أساسي ويدخل في اختصاص السلطة التنفيذية" الحكومة"[3].

يقول "فالين" Waline إذا رجعنا إلى عبارة المبادئ الأساسية فسنجدها غير محددة، وعند تطبيقها يحدث اختلاف كبير بين الحكومة والبرلمان حول ما هو أساسي وما هو غير أساسي، مما يستدعي تدخل المجلس الدستوري، ومجلس الدولة، من أجل فض النزاع، وقد يؤدي تدخل المجلسين إلى أزمة عند تعارض أحكام المجلسين الدستوري والدولة في مسألة واحدة.[4]

[1]- د. بدرية جاسر صالح- السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين سنة 1979 ص 56.

[2]- المادة 64 من دستور 63، بينما سكت عن ذلك دستور 76 الذي لم يشر ولم ينص على هذه الآلية للمراقبة الدستورية.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- المرجع السابق، ص 295.

[4]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- نفس المرجع، ص 295.

وقد أوجد المؤسس الدستوري الفرنسي حلا للأزمة وذلك بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 62 من الدستور حيث تنص على أنه "أحكام المجلس الدستوري لا تقبل الطعن بأي وجه من أوجه الطعن، وهي ملزمة للسلطات العامة، ولجميع السلطات الإدارية والقضائية"[1] فمتى تعارضت أحكام المجلسين، وجب الإلتزام بقرار المجلس الدستوري.

ويقول"ريفروا Revero" في هذا المضمار من الصعب تحديد مجال القانون بالنسبة للموضوعات التي يقتصر فيها دور القانون على تحديد المبادئ الأساسية، بسبب صعوبة التميز بين المبادئ الأساسية، والضمانات الأساسية. ويستشهد بالحكم الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 7 أفريل 1960 الذي يحدد المبادئ الأساسية المتعلقة بموضوع التأمينات الإجتماعية والذي جاء فيه "تحديد الجهات التي تقوم بتحصيل التأمينات الاجتماعية، وتحصيل الأموال المستحقة عن العلاج بالمياه المعدنية من المبادئ الأساسية التي يختص البرلمان بتحديدها"[2].

ونجد المؤسس الدستوري في جميع دساتير الجزائر قد سكت عن الخلاف بين المجلسين الدستوري والدولة عند وقوعه. واكتفى بعبارة يصدر المجلس الدستوري رأيا أو قرارا في المسألة المطروحة عليه عند الإخطار. لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 تدارك الأمر في المادة 3/191 التي نصت على أنه "تكون أراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية" وبهذا التعديل يرفع اللبس عند تعارض آراء وقرارات المجلس الدستوري مع قرارات مجلس الدولة. يجب الأخذ بآراء وقرارات المجلس الدستوري نظرا لإلزاميتها لجميع السلطات.

قد يفسر هذا السكوت بأن هذه الموضوعات المتعلقة بالمبادئ الأساسية والضمانات تعتبر عملا مشتركا بين المشرع والحكومة بحيث يقتصر عمل البرلمان على وضع المبادئ الأساسية، ويكون دور الحكومة وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ.

---

[1]- المادة 2/62 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 وفقا لتعديلات 23 يوليو 2008 النسخة العربية للدكتور محمد إبراهيم خيري الوكيل- دار النهضة العربية- القاهرة.

[2]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد المرجع السابق ص 199.

1- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني:[1]تعتبر مسألة تنظيم الدفاع الوطني، من المسائل المشتركة بين البرلمان والحكومة، يكون فيها دور البرلمان مقتصرا على وضع المبادئ العامة، أما دور الحكومة فيتمثل في التطبيق، وتحصل في ذلك على الحظ الأوفر في ممارسة اختصاصها.

وقد خصصت بنود المواد 151 و115 و 122 و140 من دساتير الجزائر المتعاقبة ما عدا دستور 63 الذي لم يؤسس في هذه المسألة - مسألة الدفاع الوطني - وتناولتها في اختصاصين اثنين هما:

الاختصاص الأول: ويقصد به الموضوعات المتعلقة بالأعباء التي تفرض من أجل الدفاع الوطني على المواطنين، سواء ما تعلق منها بأموالهم كتحديد الضريبة من أجل الدفاع الوطني، أو نزع الملكية من أجل نفس الغرض، أو الإستيلاء على المنقولات، أو ما تعلق منها بأشخاصهم كتحديد مدة الخدمة الوطنية، أو التعبئة العامة، أو الدفاع المدني، أو حظ السفر، أو التعامل مع الدولة العدوة أثناء الحرب.

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن"اعتبار الموضوعات الخاصة بتحديد التزامات الدفاع الوطني على الأفراد، سواء في أموالهم أو أشخاصهم أعمالا تشريعية تدخل في مجال القانون والموضوعات الخاصة بتقرير توافر أو عدم توافر ظروف الدفاع الوطني أعمالا تنظيمية، تدخل في مجال السلطة التنفيذية وتختص بها الإدارة"[2]. ولم نعثر في حدود علمنا على حكم مماثل للمجلس الدستوري الجزائري.

الاختصاص الثاني: يتمثل في وضع المبادئ العامة لتنظيم الدفاع الوطني الذي نصت المواد 59 و120 و87 و93 و107 من الدساتير المتعاقبة على الحالة الإستثنائية التي توجب الدفاع الوطني.

وسنتعرض إلى ذلك بشيء من التفصيل في حينه عند دراستنا لحالة الطوارئ وحالة الحصار والحالات الاستثنائية بصفة عامة.

---

[1]- المادة 151 من دستور 76 الفقرة 1.
- هناك إشارة إلى واجبات المواطنين في المادة 115 فقرة 1 من دستور 89.
- المادة 122 فقرة 27 من دستور 96، والمادة 26/140 من تعديل 2016.
- لم يشر دستور 63 إلى شيء من هذا التشريع بحكم أن التشريع كله للبرلمان دون سواه.

[2]- حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 9 مايو 1976 نقلا على الدكتور د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- المرجع السابق ص 268.

2- القواعد العامة المتعلقة بمرفق التربية والتعليم والبحث العلمي:

لقد أسست المواد 18 و19 و50 و53 و 65 من الدساتير الجزائر المتعاقبة، على أن المشرع هو الذي يضع القواعد العامة لهذا المرفق حيث نصت المادة 65 من تعديل 2016 على أنه" الحق في التعليم مضمون. التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون. التعليم الأساسي إجباري. تنظم الدولة المنظومة التعليمية. تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم، والتكوين المهني "ونصت المادة 44 من نفس الدستور على أنه "حرية الإبتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن، حقوق المؤلف يحميها القانون. لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي.

الحريات الأكادمية وحرية البحث العلمي مضمونة وتمارس في إطار القانون. تعمل الدولة على ترقية البحث العلمي وتثمينه خدمة للتنمية المستدامة".

وبذلك فقد أرست نصوص المواد المذكورة أعلاه القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي. وأعطت المشرع سلطة وضع المبادئ العامة المنظمة لمرفق التربية والتعليم والبحث العلمي، وذلك في إطار المبادئ الدستورية التي تناولتها دساتير الجزائر المتعاقبة.

وبناء على ما تقدم ذكره فإن دساتير الجزائر المتعاقبة ترسخ اختصاص المشرع بوضع المبادئ والقواعد العامة لمرفق التربية والتعليم والبحث العلمي، سواء العمومي منه أو الخاص. مثل الضمانات التأديبية لأعضاء هيئة التدريس وكذا الطلاب واستقلال الجامعة، ومساهمة أولياء التلاميذ في مساعدات المؤسسات التعليمية، ومسؤولية الدولة على الأخطار التي قد تقع للتلاميذ والطلاب. ومجمل القول في هذا الصدد أن البرلمان هو الذي ينعقد له الإختصاص بوضع السياسة التعليمية في الجزائر.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المبادئ العامة تتجه إلى تحقيق الهدف الأوحد ألا وهو تنظيم مرفق التربية والتعليم والبحث العلمي، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف يواجه البرلمان مشاكل عدة ينتج عنها عدم قدرته على وضع كافة المبادئ العامة التي تنظم هذا المرفق – مرفق التربية والتعليم والبحث العلمي- نظرا لشساعة المرفق والتطور المستمر الذي يحتاجه العصر أوجب تدخل الدولة في هذا المجال، والسماح للحكومة بإدراج مشاريع قوانين تخالف المبادئ العامة وذلك لمسايرة تطور العصر، مما يؤدي إلى مخالفة هذه القوانين للدستور نظرا لمخالفتها مبدأ توزيع الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أي مخالفتها لمبدأ الفصل بين السلطات.

3- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي وممارسة الحق النقابي:

نجم عن الثورة الصناعية الهائلة، قوة أرباب العمل وسطوتهم على وسائل الإنتاج، مما أدى إلى ضعف العمال في مواجهتهم، واختلال ميزان القوى بين طرفي العقد- العامل ورب العامل - مما دفع المشرع إلى التدخل لإيجاد آليات لتنظيم العلاقة بين الطرفين، لضمان حقوق العامل

وحماية الإنتاج، وصدرت في هذا الصدد مجموعة من القوانين وضع فيها البرلمان القواعد العامة لحماية حقوق العاملين في القطاعين العام والخاص، بل المشرع خصص لها مدونة[1].

ومدونة العمل هذه لم تقتصر على تنظيم علاقة العمل الفردية بل شملت علاقة العمل الجماعية، مثل عقود العمل المشتركة والتأمين الاجتماعي، مما دفع المشرع إلى إصدار قوانين متعددة لتنظيم كل طائفة على حدة.

ونظرا لأهمية الموضوع فقد أسند المؤسس الدستوري مهمة التشريع في هذه المواضيع إلى المشرع مع إلزامه بالمبادئ الدستورية التي تنظم هذه المسائل والتي أقرتها مقدمات الدساتير الجزائرية المتعاقبة وكذا نصوص موادها، ومما جاء في مقدمة أول دستور جزائري سنة 1963 "واصل الشعب الجزائري مسيرته في طريق ثورة ديمقراطية وشعبية..."

- الشروع في إنجاز وإصلاح زراعي، وإنشاء اقتصاد وطني يتكفل العمال بتسييره.

- سياسة اجتماعية لفائدة الجماهير، لرفع مستوى حياة العمال...."[2] ثم تلته نصوص في الدساتير التي عقبته لتؤكد موادها على اختصاص البرلمان بوضع المبادئ الأساسية والضمانات الأساسية والقواعد العامة لحماية العاملين في القطاعين العمومي والخاص.

ولا يمكن استيعاب هذه المواضيع في قانون واحد نظرا لتشعبها، مما دفع بالمشرع إلى معالجتها بقوانين متعددة يعالج كل منها طائفة معينة.

وقد صرحت دساتير الجزائر وخاصة دستوري 1996 وتعديل 2016 على أن الإختصاص في هذه المواضيع ينعقد للبرلمان، وذلك بوضع المبادئ الأساسية والقواعد العامة والضمانات الأساسية لهذه الموضوعات، ونعالج هذه الموضوعات بشيء من التوسع، نتناولها كما جاءت في مضمون الدساتير حق العمل، والحق النقابي وحق الإضراب، وحق الضمان الاجتماعي.

---

[1] - قانون التسير الإشتراكي للمؤسسات 1971، ثم القانون العام للعامل1978.
قانون رقم 19/04 يتعلق بتنصيب العمال ومراقبة الشغل
قانون رقم 21/06 يتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية الشغل.
قانون رقم 14/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/91 بالأمر رقم 12/96.
الأمر رقم 211/66 يتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر.
قانون رقم 07/88 يتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل.
مدونة العمل- قانون 02/90 الوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بقانون رقم 91- 27.
قانون 03/90 المتعلق بمفتشية العمل المعدل والمتمم بالأمر 11/96.
قانون 04/90 المتعلق بكيفيات تنظيم انتخاب المساعدين وأعضاء مكتب المصالحة المعدل والمتمم بقانون رقم 28/91.
قانون 11/90 المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم بقانون رقم 89/91 والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 03/94 والمعدل والمتمم بالأمر رقم 21/96 والمعدل والمتمم بالأمر رقم 02/97.
الأمر رقم 03/97 يحدد المدة القانونية للعمل.

[2] - المادة 12/151 والمادة 19/115 والمادة 18/122 و26 والمادة 17/140 و25 من الدساتير المتعاقبة التي تنص على القواعد العامة والمبادئ الأساسية والضمانات الأساسية للعاملين في القطاعين العام والخاص.

أ- **القواعد العامة المتعلقة بحق العمل:** جاء في دستور 63 أنه من الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية....." ضمان حق العمل "وكرست هذه الحقوق بنصوص المواد 24 و59 من دستور 1976 ونظمت المواد 60- 61- 62 من نفس الدستور حق العمل وضمان الحماية والأمن والوقاية الصحية للعاملين كما تضمن لهم الحق في الراحة طبقا للقانون.

وتأكدت هذه الحقوق والضمانات بموجب المادة 52 من دستور 1989 وكذا المادة 55 من دستور 96 ونصت المادة 69 من تعديل 2016 على أنه "لكل المواطنين الحق في العمل، يضمن القانون في أثناء العمل الحق في الحماية، والأمن، والنظافة، الحق في الراحة مضمون، ويحدد القانون كيفيات ممارسته...".

ونظرا لأهمية القواعد العامة المتعلقة بحق العمل حرصت دساتير الجزائر المتعاقبة على منح الاختصاص التشريعي في هذه المسائل إلى المشرع، لكي يضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية والضمانات اللازمة التي تنظم حق العمل، بشرط ألا تتعارض هذه القواعد العامة مع المبادئ الأساسية الدستورية.

ب- القواعد العامة المتعلقة بالحق النقابي وحق الإضراب:

لقد نصت المادة 20 من دستور 1963 على أنه "الحق النقابي وحق الإضراب...معترف بهما وتمارس في نطاق القانون" وقد تمسك بالحق النقابي دستور 76 في المادة 60 منه دون ذكر حق الإضراب.

حيث نصت على أنه "حق الإنخراط في النقابة معترف به لجميع العمال ويمارس في إطار القانون"، وسكتت المادة المذكورة عن حق الإضراب ولم تشر إليه، ولعل ذلك يرجع إلى تبني المذهب الإشتراكي آنذاك الذي يمنع الإضراب ويراه بأنه تعطيل للإنتاج في القطاع العام ويعترف بحق الإضراب في القطاع الخاص مع ممارسته طبقا للقانون[1].

وتجدر الإشارة إلى أن التسيير في القطاع العمومي الاشتراكي تحكمه أساليب تسيير متميزة على القطاع الخاص، حيث تضمن الدولة للعامل في القطاع العام كافة الحقوق وتشركه في التسيير مما يجعل الإضراب فيه عرقلة للإنتاج.

بينما يفتقر القطاع الخاص إلى أسلوب تسيير يشرك فيه العمال ويحرص رب العمل على تقوية الإنتاج دون الاهتمام بحقوق العاملين، مما ينشب عنه خلافات قد تنتهي إلى الإضراب إذا

[1]- المادة 61 من دستور 1976 تنص على أنه"... في القطاع الخاص حق الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون".

لم تجد حلولا، وبالتالي كفل المشرع هذا الحق في القانون وجعله من اختصاص المشرع، حتى لا تهدر حقوق العمال في القطاع الخاص.

وقد كرست الدساتير اللاحقة 89-96 وتعديل 2016 حق العمال في التمثيل النقابي والحق في الإضراب بموجب المواد 53- 54 من دستور 89 والمواد 56-57 من دستور 96، والمادتين70 و71 من تعديل 2016 بشرط أن يمارس هذا الحق في إطار القانون.

غير أن دستور 89- 96 وتعديل 2016 تمنع هذا الحق أي الحق الإضراب في القطاعات الحيوية مثل الدفاع والأمن الوطنيين، وبعض القطاعات العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع[1]. فالمؤسس الدستوري استثنى عمال القطاعات الحيوية من ممارسة حق الإضراب.

إن دساتير الجزائر المتعاقبة أوكلت للمشرع مهمة وضع القواعد العامة التي تتضمن الحق النقابي، وحق الإضراب، مفصحة عن حرية العمل النقابي وتعدده[2]، مع الحفاظ على الطبيعة المهنية للنقابات، وتنظيم حق الإضراب، والعمل النقابي، وتحديد اختصاصاته، ووضع قواعد تكوين النقابات، وطرق الترشح لها، وشروطها، والضمانات التي تمنح لهم تجاه الإدارة.

وقد عمل المشرع على تجسيد ما نص عليه المؤسس الدستوري في دساتير الجزائر المتعاقبة ضمن مدونة العمل مثل ما سماها الأستاذ الدكتور مولود ديدان تتعلق بعلاقات العمل، [3] والوقاية من النزاعات الجماعية في العمل، وممارسة حق الإضراب[4] والأمر المحدد للمدة القانونية للعمل[5] والحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية[6] والقانون المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل[7] والقانون المتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل[8] والقانون المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي[9] وكذلك القانون المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر[10] والقانون المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل.[11]

---

[1]- احتجاج رجال الأمن الذي كان في صورة إضراب احتجاجا على هدر حقوقهم الاجتماعية سنة 2014.

[2]- المادة 24- 59 من دستور 76، المادة 52 من دستور 89، والمادة 55 من دستور 96. والمادة 69 من تعديل2016.

[3]- قانون رقم11/90 يتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم بالقانون رقم 29/91 المرسوم التشريعي رقم 03/94 والآمر رقم 21/96 والأمر رقم 02/97.

[4]- قانون 02/90 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل المعدل والمتمم بالقانون 27/91.

[5]- الأمر رقم 03/97 يحدد المدة القانونية للعمل.

[6]- المرسوم التشريعي رقم 09/94 يتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية.

[7]- قانون رقم 19/04 المتعلق بتنصيب العمل ومراقبة التشغيل.

[8]- قانون رقم 21/06 المتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل.

[9]- قانون رقم 14/90 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم بالقانون رقم 30/91 وبالأمر رقم 12/96.

[10]- الأمر رقم 211/66 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر.

[11]- قانون رقم 07/88 يتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل.

ج- القواعد العامة المتعلقة بحق الضمان الإجتماعي:إن المشرع قام بإرساء قواعد قانونية في مجال الضمان الاجتماعي، وقد أشارت دساتير الجزائر المتعاقبة إلى المنظومة القانونية المتعلقة بهذا المجال[1].

وبناء عليه تتكفل الدولة بالرعاية الصحية، والوقاية من الأمراض، ومكافحتها، والحماية لجميع المواطنين خاصة الطفولة والأمومة والشيخوخة، وتوفير الحماية والسلامة المادية والبدنية لهم، والعيش الكريم. وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 المادة 68 تنص على حق المواطن في بيئة صحية، تعمل الدولة والأشخاص على الحفاظ عليها.

وقد حرصت دساتير الجزائر المتعاقبة[2]على منح البرلمان الحق في وضع القواعد العامة التي تكفل حق الضمان الاجتماعي لجميع المواطنين، وأوجبت ذلك بموجب القانون رقم 11/83 المتعلق بالتأمينات الإجتماعية والقانون رقم 13/83 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية.

وقد أعطى المجلس الدستوري الفرنسي للقواعد العامة التي تنظم الضمان الإجتماعي معاني واسعة، مما يوسع سلطات المشرع في ميدان الضمان الاجتماعي حيث جاء في الحكم الصادر في 1960/4/7 على أن"المشرع هو الذي يضع مبادئ تنظيم الضمان الاجتماعي، وتحديد أهدافه، وطوائف المستفيدين منه، والشروط الواجب توافرها فيهم، والجهات التي تناط بتحصيل التأمينات الاجتماعية، والأموال المستحقة عن العلاج بالمياه المعدنية، وأيضا طوائف التعويض".

أما السلطة التنظيمية فإنها تختص بوضع شروط للتحقق من صفة المستفيد التي حددها المشرع، وعلى سبيل المثال التحقق من توافر شرط السن سواء بالنسبة لمدته، أو حده الأقصى، ما عدا كل ما يؤدي إلى تشويه أو إفساد الشروط التي حددها المشرع في المستفيد"[3].

وكتطبيق لذلك نذكر في هذا الصدد قرار المحكمة العليا الجزائرية الصادر في 1995/7/11 تحت رقم 118623 بأنه"من المقرر قانونا أن كل إصابة أو وفاة تطرأ في مكان العمل أو أثناء مدته، تعتبر ناتجة عن العمل ومستوجبة للتعويض إلا إذا ثبت العكس.

ومتى تبين أن مورث الطاعنين توفي على إثر سكتة قلبية وهو يقود شاحنة تابعة للبلدية التي كان يعمل بها، وصرحت اللجنة الوطنية بقبول دعوى حادث العمل إثر الوفاة، فإن قضاة الموضوع برفضهم طلب التعويض لعدم التأسيس قد خالفوا القانون واستوجب قرارهم النقض"[4].

---

[1]- المادة 62 من دستور 76، والمادة 51 من دستور 89، والمادة 54 من دستور 96، والمادة 17/140 من تعديل2016.

[2]- المادة 151/ 20 من دستور 76، والمادة 115/ 19 من دستور 89 والمادة 122 / 18 من دستور 96.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- المرجع السابق ص 314.

[4]- قرار المحكمة العليا. رقم 118623 المؤرخ في 1995/7/11 الجهة القضائية العدد 2 سنة 1996 ص 85.

هذا القرار قضت فيه المحكمة العليا بضرورة تغطية الضمان الإجتماعي لمخاطر العمل، وبالتالي استحق ذوي الحقوق التعويض، وكان هذا القرار بمثابة التطبيق العملي ووضع القواعد العامة التي تكفل حق الضمان الاجتماعي لكافة المواطنين.

ثالثا - المبادئ الأساسية للسياسة الإقتصادية والإجتماعية: لقد خصت دساتير الجزائر المتعاقبة البرلمان بالتشريع، وذلك بوضع المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية، والمصادقة على المخطط الوطني، كما جاء في المادة 12/151 من دستور 76 وكذلك المادة 12/115 من دستور 89 وأيضا المادة 11/122 من دستور 96. لكن المادة 140 من تعديل 2016 التي تحدد المبادئ الأساسية للنشاط الإقتصادي والإجتماعي للدولة، ألغت البند المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني.

وقد تأكدت هذه المبادئ في أول دستور جزائري دستور 63 نصت المادة 74 منه على أنه" يستشار المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي على جميع المشاريع والاقتراحات القانونية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي، ويمكنه الإستماع إلى أعضاء الحكومة".

وما تجدر الإشارة إليه هو أن أول دستور جزائري أسند مهمة الإستشارة في المسائل ذات الطابع الإقتصادي والإجتماعي إلى مجلس اقتصادي واجتماعي[1]، في كل مشاريع والإقتراحات القانونية، وما وجوب استشارة المجلس الاقتصادي والإجتماعي إلا دليل قاطع على عرض كل المشاريع والقوانين والمقترحات على المشرع الذي يتولى مهمة إقرار كل المخططات الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم فإن كل قوانين التخطيط تصدر عن البرلمان في شكل مخططات رباعية وخماسية ونقول في هذا الصدد أن المشرع هو صاحب الإختصاص في إصدار القوانين الخاصة بالتخطيط الإقتصادي والإجتماعي وذلك في مجالين متميزين هما:

1) **التصويت على قوانين التخطيط الإقتصادي والإجتماعي وفقا للدستور:**

أي التصويت على القوانين المرفوعة إلى البرلمان من طرف الدولة في نطاق عملها.

2) **التصويت على قوانين التخطيط الإقتصادي والإجتماعي وفقا للقانون:**

تلك القوانين الجاري بها العمل وذلك مثل موازنة السنة المالية المنصرمة

[1]- المادة 70 من دستور63.

الفرع الثاني- مجال القانون خارج المواد"151 و115 و122 و123 و140 و141":

لم يحصر المؤسس الدستوري اختصاص المشرع في النصوص المذكورة أعلاه، بل وسعت اختصاص المشرع إلى موضوعات ومسائل أخرى في نصوص أقرها له المؤسس الدستوري، وجاءت متفرقة في الدساتير الجزائرية، فمنها ما ينظم بالقوانين العادية ومنها ما ينظم بالقوانين العضوية. ونتيجة لذلك سنتناول هذه المسائل على النحو التالي:

أولا- المسائل التي يتناولها المشرع عن طريق القوانين العادية:

لقد منحت دساتير الجزائر المتعاقبة المشرع حق التشريع بنصوص متفرقة، عن طريق قوانين عادية وخارج المواد السالفة الذكر. وهذه النصوص أجازت للمشرع الخوض في هذه المسائل وحتى في تفاصيلها وجزئياتها، وقد يقتصر دوره على وضع القواعد العامة فقط، كما جاء في الفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب الثاني. بل أعطى المشرع كامل الصلاحية لمعالجة هذه المسائل بكل تفاصيلها ودقائقها.

وسنتناول هذه المسائل التي يتولى المشرع معالجتها عن طريق القوانين العادية، خارج نطاق المواد" 151 و115 و122 و140". كما أوردتها دساتير الجزائر المتعاقبة:

1- في ظل دستور 1963:

2- ايقاف أو متابعة الأشخاص م15/د63.

3- شروط ممارسة حق الإنتخاب م29/د 63 .

4- ممارسة الحق النقابي والحق في الإضراب م 20/د 63.

5- استقلال القضاة والمجلس الأعلى للقضاء:م 62+66/د 63.

6- النشيد الوطني م 75/د63.

2-في ظل دستور 1976:

1- تحديد عاصمة الجمهورية والنشيد الوطني والعلم الوطني وختم الدولة م4/د76.

2- تحديد ملكية الدولة، واحتكارها للتجارة الخارجية والتجارة المحلية م14/د76.

3- استشارات المؤسسة الاشتراكية م15/د76.

4- ضمان الملكية الفردية غير الاستغلالية م16/د76.

5- نزع الملكية للصالح العام م76/17د.

6- التنظيم الإقليمي والإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي 36/د76.

7- الجنسية الجزائرية م43/د76.

8- لا تجريم إلا بقانون 45م/د76.

9- ضمانات البراءة م46/د76.

10- تعويض الدولة عن الخطأ القضائي م47/د76.

11- صيانة حرمة حياة وشرف المواطن م49/د76.

12- ضمان عدم المتابعة والحبس إلا بقانون م51/د76.

13- ضمان عدم تجاوز مدة الحجز المحددة بالقانون م52/د76.

14- ضمان حرية الابتكار للمواطن م54/د76.

15- حرية إنشاء الجمعيات معترف بهام56/د76.

16- حق التنقل مكفول داخل وخارج الوطن م57/د76.

17- حق الانخراط في النقابة مضمون لجميع العمال م60/د76.

18- ضمان حق الإضراب في القطاع الخاص م61/د76.

19- حق الراحة مضمون م63/د76.

20- تكفل الدولة بضمان حق العيش للمواطنين الذين لم يقدروا على العمل وضمان السكن م64/د76.

21- تحديد شروط اسقاط الحقوق والحريات للمواطن الذين يستعملونها للمساس بالدستور م73/د76.

22- تحديد الإجراءات الواجبة للانتخابات الرئاسية م105/د76.

23- شروط استخلاف النائب في البرلمان في حالة الشغور م140/د76.

24- المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني م143/د76.

25- مسؤولية القاضي أمام المجلس الأعلى للقضاء م174/د76.

26- مراقبة البرلمان للمؤسسات الاشتراكية م189/د76.

3- في ظل دستور 89:

1- تحديد الملكية العامة "هي ملك المجموعة الوطنية" م17/د89.

2- تحديد الأملاك الوطنية م18/د89.

3- تنظيم التجارة من الدولة م19/د89.

4- تحديد شروط نزع الملكية للمصلحة العامة م20/د89.

5- الجنسية الجزائرية م29/د89.

6- ضمان حرية الإبتكار وحقوق المؤلف م36/د89.

7- ضمان حرية حياة وشرف المواطن م37/د89.

8- ضمان حرمة المسكن م38/د89.
9- لا إدانة إلا بمقتضى القانون م43/د89.
10-حق الملكية الخاصة والإرث والأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية مضمون م49/د89.
11- حق التعليم المجاني والإجباري مضمون م50/د89.
12- الحق في العمل والحماية والأمن والراحة والنظافة أثناء العمل مضمون م52/د89.
13- الاعتراف بحق الإضراب م54/د89.
14- تساوي المواطنين في أداء الضريبة م61/د89.
15- حماية الأجنبي فوق التراب الجزائري م64/د89.
16- إجراءات الانتخابات الرئاسية م68/د89.
17- مسؤولية النائب البرلماني وحالات إقصائهم101/د89.
18- حالات استقالة النائب من البرلمان م102/د89.
19- شروط استخلاف النائب في البرلمان في حالة شغور مقعده م106/د89.
20- تحديد تنظيم البرلمان وعمله وميزانيته وتعويضات أعضائه م109/د89.
21- علانية جلسات البرلمان م110/د89.
22- شروط تعيين المساعدين الشعبيين للقضاء م137/د89.
23- مسؤولية القضاة أمام المجلس الأعلى للقضاء م140/د89.
24- تنظيم المحكمة العليا وتحديد اختصاصاتها م144/د89.
25- تكوين المجلس الأعلى وصلاحياته وتسييره م148/د89.

4- في ظل دستور 1996:

1- تحديد العلم والنشيد الوطني وختم الدولة م5/د96.
2- الملكية العامة "هي ملك المجموعة الوطنية" م17/د96.
3- تحديد الأملاك الوطنية م18/د96.
4- تنظيم التجارة الخارجية من اختصاص الدولة م19/د96.
5- تحديد إطار نزع الملكية للمصلحة العمومية م20/د96.
6- عدم تحيز الإدارة م23/د96.
7- الجنسية الجزائرية م30/د96.
8- ضمان حرية التجارة والصناعة م37/د96.

9- حرية الإبتكار مضمونة م38/د96.
10-منع انتهاك حرية حياة المواطن وشرفه وحمايتها م39/د96.
11-حق إنشاء الأحزاب السياسية م42/د96.
12-حق إنشاء الجمعيات مضمون م43/د96.
13- تحديد شروط التعويض عن الخطأ القضائي م49/د96.
14- ضمان حق الملكية الخاصة وحق الإرث، والأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية م52/د96.
15- ضمان حق التعليم المجاني والإجباري وصياغة الدولة للمنظومة التربوية م53/د96.
16- ضمان حق العمل والحماية والأمن والنظافة والحق في الراحة م55/د96.
17- الاعتراف بحق الإضراب وممارسته م57/د96.
18- إحداث وأداء الضريبة م64/د96.
19- استقلال السلطة القضائية وممارستها م138/د96.
20- تأسيس مجلس المحاسبة كجهاز ترقية م170/د96.

5- في ظل التعديل الدستوري لسنة2016.

1- تامزيغت لغة وطنية ورسمية م4/ت.د16.
2- ألا تتخذ الوظائف والعهدات مصدر الثراء وخدمة المصلحة الخاصة م23/ت.د16.
3- ضمان ترشيد استعمال الموارد الطبيعية م19/ت.د16.
4- حق العامل في الضمان الاجتماعي م69/ت.د16.
5- شروط وقف وحجز الأشخاص.م59/ت.د16.
6- إعلام الأشخاص المحجوزين للنظر بحقهم في الاتصال بمحاميهم.م60/ت.د16.
7- الحق في التعليم العمومي مجاني.م65/ت.د16.
8- حق حصول المواطنين على المعلومات والوثائق والإحصائيات مضمون. م51/ت.د16.
9-حق إنشاء أحزاب سياسية. م52/ت.د16.
10- استفادة الأحزاب السياسية المعتمدة من حرية الرأي والتعبير والاجتماع. م52/ت. د16.
11-حق إنشاء الجمعيات مضمون. م54/ت.د16.
12- تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة.م63/ت.د16.
13-التحايل في المساواة بين المواطنين والأشخاص المعنوية في أداء الضريبة. م78/ت.د16.

15- تحديد طريقة انتخاب رئيس الجمهورية. م85/ت.د16.

16- عند نيل المرشح للرئاسة موافقة المجلس الدستوري. م89/ت.د16.

17- التعيين في الوظائف القضائية الأخرى.م92/ت.د16.

18- تمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة في الأشغال البرلمانية. م114/ت.د16.

19- تحديد كيفية إنتخاب نواب وأعضاء غرفتي البرلمان. م118 و120/ت.د16.

20- تحديد تنظيم غرفي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما.م132/ت.د16.

21- ضمان حق التقاضي على درجتين في المسائل الجزائية.م160/ت.د16.

22- ضمان حماية واستقلال القضاة.م166/ت.د16.

23- إمكانية إخطار المجلس الدستوري عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة.م188/ت.د16.

24- ضمان السلطات العمومية النزاهة والشفافية في الانتخابات.م193/ت.د16.

25- إحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.م194/تد16.

27- تأسيس مجلس وطني لحقوق الانسان تنظيمه وسيره.م198/ت.د16.

28- إحداث مجلس وطني للبحث العلمي تشكيله وتنظيمه.م206/ت.د16.

ثانيا- المسائل التي يتناولها البرلمان بالقوانين العضوية في دستور96 وتعديل 2016:

لقد نصت المادتان 123 و141 من نفس الدستورين على أنه "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها؛
- تنظيم الانتخابات؛
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية؛
- القانون المتعلق بالإعلام؛
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي؛
- القانون المتعلق بقوانين المالية؛
- "القانون المتعلق بالأمن الوطني". هذا البند ألغاه التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومن خلال نص المادتين نتساءل هل الموضوعات التي تناولتها المادة تكتسي أهمية كبرى لذلك أفردها المشرع بنص المادتين؟ مما لاشك فيه أن الموضوعات التي تناولتها المادتان

123 و141 من دستوري 96 وتعديل 2016 تكتسي أهمية كبيرة نظرا لكونها ذات طبيعة خاصة، وأهمية متميزة، لذلك خصها المؤسس الدستوري بالنص عليها حصرا حتى يؤكد هذه الأهمية ويميزها عن غيرها من النصوص التي جاءت في باقي المواد مبعثرة ومبثوثة في دستوري 96 وتعديل 2016. والتي نتطرق لها على حدة، في ظل القوانين العضوية خارج المادتين123 و141 وتعديل2016، ونتناول ذلك في نقطتين اثنتين:

1- المسائل التي تناولتها القوانين العضوية خارج المادتين 123 و141:

1- تحديد كيفية تمديد مهام رئيس الدولة عند وفاة أحد المرشحين للرئاسة م89/د96.

2- تحديد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار م92/د96.

3- تحديد كيفية انتخاب النواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وحالة التنافي م103/د96.

4- تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه م108/د96.

5- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة الشغور م112/د96.

6- تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما ونظامهما الداخلي م115/د96.

7- علانية جلسات البرلمان مع تدوين مداولاته 116/د96.

8- تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وتحديد عملهم واختصاصهم م153/د96.

9- تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وتحديد عمله وصلاحياته م157/د96.

10-تأسيس المحكمة العليا للدولة وتحديد تنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة عليها م158/د96.

وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 بعض الموضوعات تناولها بقوانين عضوية منها:

1- تحديد اللغة الأمزيغية كلغة وطنية ورسمية.م4/ت.د16.

2- إنشاء الأحزاب السياسية.م52/ت.د16.

3- إنشاء الجمعيات.م54/ت.د16.

4- الانتخابات الرئاسية.م71/ت.د16.

5- الترشح للانتخابات الرئاسية.م87/ت.د16.

6- تحديد نظام التعويضات البرلمانية.م166/ت.د16.

7- حماية استقلال القاضي.م165/ت.د16.

8- الإخطار عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة.م188/ت.د16.

9- التزام السلطة العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية والنزاهة. م193/ت. د16.

10- تحديد هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات. م194/ت.د16.

والآن نتناول أهم هذه المسائل على النحو التالي:

أ- تحديد شروط ممارسة حق الانتخاب: يحق لكل مواطن جزائري استكمل سن الرشد 19 سنة من عمره له الحق في التصويت، [1] ويكون ناخبا أو منتخبا عليه[2] إذا توفرت فيه الشروط القانونية، وأوكل المؤسس الدستوري هذه الشروط إلى المشرع .[3]

لقد نصت المادة 3 من القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437هـــ الموافق ل25 غشت سنة 2016 على أنه "يعتبر ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر 18 سنة كاملة يوم الإقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به". لقد حددت هذه المادة شروط ممارسة حق الإنتخاب كمالي:

- الجنسية الجزائرية
- بلوغ سن الرشد القانونية.
- التوفر على الأهلية المدنية والسياسية.

أ-1 سن الرشد: لقد تحدد سن الرشد بتسعة عشر 19 سنة بموجب دستور 1963 وتناوله التقنين المدني مستقرا على أن سن الرشد 19 سنة كاملة[4] وقانون الأسرة المعدل جعل اكتمال أهلية الرجل للزواج بالنسبة للرجل والمرأة بتمام 19 سنة[5]وبهذا التعديل أصبح سن الرشد موحد في جميع التقنينات. وحددها قانون الإنتخابات 18 سنة.[6]

---

[1]- المادة 13 من دستور 1963 تنص على أنه"كل مواطن استكمل 19 عاما من عمره يملك حق التصويت".

[2]- المادة 58 من دستور 1976 تنص على أنه"يعد كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية ناخبا وقابلا لانتخاب عليه".

المادة 47 من دستور 1989 تنص على أنه"كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب".

المادة 50 و62 من دستوري 1996 وتعديل2016 تنص على أنه"لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب".

[3]- القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في22 ذي القعدة عام1437 الموافق ل25 غشت ستة 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ج. ر .عدد. 50.

[4]- المادة 2/40 من القانون رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

[5]- المادة 7 من الأمر رقم 2/5 المؤرخ في 27-2-05 يعدل ويتمم القانون رقم 11/84 المؤرخ في 1984/6/9 المتضمن قانون الأسرة الذي كانت المادة 7 منه على أن اكتمال أهلية الزوجين بالنسبة للرجل بلوغه 19 كاملة وبالنسبة للمرأء 18 سنة لكن الأمر المذكور عدل سن الرشد بالنسبة للرجل والمرأة وجعله حسب سن الرشد 19 سنة كاملة.

[6]- المادة 3 من القانون العضوي رقم 10/16 سنة 2016 المتعلق بنظام الانتابات، السابق الذكر.

أ-2 **الجنسية:** تشترط الدساتير الجزائرية توفر الشروط القانونية في كل ناخب أو منتخب طبقا لنص المادة 3 من القانون العضوي رقم 10/16. والتي تنص على أنه "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر 18 كاملة يوم الإقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

فباستقراء نص المادة السالفة الذكر نجد المشرع أكد على جنسية الناخب والمنتخب من خلال عبارة - كل جزائري وجزائرية - أي جزائري الجنسية سواء كانت الجنسية الجزائرية أصلية أو مكتسبة طبقا للمادة 3 من ق. إ.

لكن إذا تعلق الأمر برئاسة الجمهورية فإن الأمر يختلف، بحيث توجب المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه" لايحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- لم يتجنس بجنسية أجنبية.
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر10 سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح".

فإذا كان القانون العضوي المذكور يشترط الجنسية الأصلية للمرشح للرئاسة ولزوجه[1]فإن التعديل الجديد اشترط أيضا إثبات الجنسية الأصلية للأبوين، ولم يتجنس بجنسية أجنبية، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل تجاوزه إلى اشتراط الإقامة الدائمة وبدون انقطاع في الجزائر لمدة عشر10 سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح. كل هذه الشروط تدخل في زاوية المرشح للرئاسة.

أ-3 **الأهلية:** وتنقسم إلى قسمين الأهلية المدنية والأهلية السياسية.

أ3-1 **الأهلية المدنية:** تنص المادة 40 من القانون المدني رقم 58/75 المؤرخ في 75/09/26 على أنه" كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية، ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية"[2]. وحتى يكون الشخص كامل الأهلية لا بد أن لا تتقيد أهليته بالحجر عليه أو الجنون أو عدم بلوغ سن الرشد، حتى يستطيع إدارة أعماله الخاصة ولا يباشر

---

[1]- تنص المواد 3/39 د 63، والمادة107 د 76، والمادة 70 د 89 والمادة 73 د 96، لا جنسية أصلية بدون الإسلام.

[2]- المادة 40 من القانون المدني رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975.

حقه السياسي في الإنتخاب إذا لم يبلغ سن الرشد القانونية، 18 سنة كاملة عند الإنتخاب[1]، وأن يكون سليم من المرض العقلي أو شفي منه.

أ3-2**الأهلية السياسية:** يفترض في من يريد الاحتفاظ بحقه الانتخابي، أن يحترم القوانين التي تحكم المجتمع الجزائري، فأي سلوك يتنافى وهذه القوانين يكون سببا في حرمان الشخص من حقوقه السياسية، مثل حقه في الإنتخاب، فلا يكون ناخبا من كان سلوكه أثناء الثورة التحريرية مضاد لمصالح الوطن، كذلك من حكم عليه في جناية أو جنحة بالحرمان من الحقوق السياسية بعقوبة تكميلية ولم يرد له الاعتبار، من أشهر إفلاسه ولم يرد له الاعتبار، والمحجوز عليه.[2]

فضلا عن ذلك أن تكون للشخص إقامة في إحدى بلديات الوطن وسجل فيها طبقا للمادة 36 من القانون المدني والمادة 4 من القانون العضوي للانتخابات.

ب- إعلان الحرب:

المقصود بالحرب هو النزاع الذي ينشب بين الدول، يظهر في البداية في الإطار الدبلوماسي ثم يمتد إلى الإطار العسكري[3]. ويخضع هذا النوع من الحرب إلى قواعد القانون الدولي[4].

فيعتبر إعلان الحرب من القرارات الهامة التي تحرص الدساتير على جعلها من اختصاص المشرع وحده أو بالاشتراك بينه وبين الحكومة – رئيس الجمهورية – وعلى هذا الهدى الأخير جاء دستور 1963 في نص 44 منه على أنه "يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويبرم السلم بموافقة المجلس الوطني"، أشارت إلى ذلك المواد 122 و89 و95 و109 من الدساتير المتعاقبة. فالمادة 109 من تعديل 2016 أضافت "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري. ويجتمع البرلمان وجوبيا. ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك "وكل الدساتير الجزائرية المتعاقبة سارت على نهج اشراك رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية إلى جانب السلطة التنفيذية في حالة إعلان الحرب، ويتم القرار بموافقة المجلس الوطني أو بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني وانعقاده في حالة الحرب وجوبيا[5].

---

[1]- المادة 3 من القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016.

[2]- المادة 1/5 من نفس القانون العضوي رقم 10/16.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية المرجع السابق، ص 327.

[4]- معاهدة لاهاي سنة 1904.

[5]- المواد 44 و122 و89 و95 و109 من دساتير الجزائر المتعاقبة.

وإذا كانت حالة الحرب تحتاج إلى رد سريع، خاصة البداية لأنها تكتسي أهمية بالغة، فإن رئيس الجمهورية بمفرده مخول قانونا التصدي لهذه الحالة كونه وزير الدفاع والقائد الأعلى للقوات المسلحة، ويرد العدوان ولا ينتظر موافقة أو استشارة المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للأمن والمجلس الدستوري، على أن يعرض الأمر على البرلمان بعد زوال الخطر المحدق بالبلاد.

ج- إعلان حالة الطوارئ والحصار: لقد نصت المواد 199 و86 و91 و105 من دساتير الجزائر المتعاقبة باستثناء دستور63 على أن يقرر رئيس الحمهورية حالة الطوارئ أو الحصار إذا دعت الضرورة لمدة معينة، بعد إجتماع مجلس الأمن واستشارة كل من رئيسي المجلسين الشعبي الوطني والأمة، والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، ولا يمكن تمديد الحالة إلا بموافقة البرلمان.

لأن حالة الطوارئ هي تطبيق المشروعية في الظروف غير العادية، ويلجأ إليها بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة ظرف طارئ لا يمكن مواجهته عن طريق القوانين العادية وتزول بزوال الظرف الطارئ[1].

كما يلجأ إلى حالة الطوارئ في حالة وقوع خطر بالنظام العام، والهدف منها ضمان الأمن العام[2]، لأن دساتير الجزائر المتعاقبة أقرت حالة الطوارئ لمواجهة الأخطار التي تهدد النظام العام في البلاد[3].

إن دستور 63 هو الوحيد الذي أعطى لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب وإبرام السلم، بشرط أن يتخذ هذا الإجراء بعد موافقة المجلس الوطني[4]، غير أن باقي الدساتير التالية له لم توقف تقرير حالة الطوارئ إلا على شرط الاستشارة فقط للبرلمان، بالرغم مما في هذا الإجراء من تقييد للحريات العامة.

كما نجد مصدر حالة الحصار نفس المواد "119 و86 و91 و105" من الدساتير التالية للدستور 63 الذي لم يشر بتاتا إلى هذه الحالة، ويتخذ هذا الإجراء لمواجهة الأوضاع السائدة في

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد نفس المرجع ص 328.

[2]- د. السعيد بوالشعير- علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ج2 رسالة دكتورا من كلية الحقوق جامعة الجزائر سنة 1984 ص 368.

[3]- تنص المادة 86 من دستور89، والمادة 91 من دستور 96 على أنه"يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة المجلس الشعبي الوطني".

- رئيس المجلس الشعبي الوطني" و"رئيس مجلس الأمة "الوزير الأول" ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تحديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا".

[4]- المادة 44 من دستور 63.

الوطن، متى كان هناك مساس خطير بالنظام العام، ونلاحظ أن دساتير الجزائر لم تعتمد على دوافع معينة بل أقرت حالة الحصار لمواجهة أي خطر يهدد الأمن العام.

إن المؤسس الدستوري في حالة الطوارئ أو الحصار لم يقتصر على تنظيم الحالة بقوانين الهيئات المحلية. بل رصد لها نصوصا دستورية يباشرها رئيس الجمهورية شخصيا، ووضع شرط اشتراك المجلس الشعبي الوطني[1]، واستشارة الهيئات الحزبية العليا والحكومية[2]، واستشارة المجلس الأعلى للأمن والمجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة "الوزير الأول حاليا" ورئيس المجلس الدستوري.

وتجدر الملاحظة إلى أن حالة الطوارئ والحصار حالة تسبق الحالة الإستثنائية[3]، ويلجأ إليها رئيس الجمهورية عند الضرورة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع، وقد اختلفت عبارات الدساتير الجزائرية المتعاقبة فمنها ما اشترط موافقة البرلمان ومنها من اشترط الإستماع للهيئات معينة 'هيئات الحزب العليا والحكومة'، ومنها من اشترط استشارة المجلس الأعلى للأمن والبرلمان والوزير الأول والمجلس الدستوري، لكن تبقى الإستشارة غير ملزمة للرئيس، فقد يأخذ بآراء هذه الهيئات وقد لا يأخذ بها، رغم ما في ذلك من مساس بحقوق وحريات المواطنين. والدساتير لا تضع أية قيود أمام رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطات، سوى استشارة الهيئات المذكورة دون الالتزام بآرائها.

كما نلاحظ أن المؤسس الدستوري عطف حالة الحصار على حالة الطوارئ التي تتسم بالغموض مما لا يسمح بالتمييز بين الحالتين بسهولة، ولم يذكر المبررات والدوافع للجوء إلى هذه الحالات، لكي يمارسه رئيس الجمهورية سلطاته في حالة الضرورة، كحالة التمرد أو التخريب أو الأعمال المسلحة أو العصيان المدني أو حالة الحرب[4].

لقد حصن المؤسس الدستوري حالة الطوارئ أو الحصار بالمادة 92 و106 من دستوري 96 وتعديل 2016 بأنه "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي" خلافا للدساتير السابقة وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حرص المؤسس الدستوري على الحقوق والحريات العامة للمواطنين.

---

[1]- نظمت حالة الطوارئ في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم196/91 المؤرخ في1991/06/04.ج.ر.عدد29المؤرخة في1991/06/12.

[2]- حسب دستور 63، حسب دستور 76، حسب دستور 89- 96.

[3]- د. السعيد بو الشعير - علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري- المرجع السابق ص 369.

[4]- د. السعيد بو الشعير نفس المرجع ص 369.

د- الحالة الإستثنائية: يكون تقرير الحالة الاستثنائية من رئيس الجمهورية طبقا لنصوص المواد 120 و87 و93 و107 من الدساتير التالية لدستور63 فقد نصت المادة 107 من تعديل 2016 على أنه "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها الدستورية أو استقلالها، أو على سلامة ترابها".

إذا كان المؤسس الدستوري قرر الحالة الاستثنائية بمجرد وجود خطر وشيك الوقوع، فما هي الشروط التي يقرر بموجبها الحالة الاستثنائية؟ حدد المؤسس الدستوري ثلاثة شروط موضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية وهي:

1- أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على المؤسسات الدستورية وعلى مؤسسات الجمهورية.

2- أن يكون استقلال البلاد مهدد بعدوان وقع أو وشيك الوقوع وذلك بالاعتداء على استقلالها وانتهاك سيادتها.

3- أن يكون الاعتداء على التراب الوطني واقع أو وشيك الوقوع.

ولم تصف المواد السالفة الذكر الخطر الوشيك 'أن يكون حالا' وهذا يعني ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات الحالة الاستثنائية إذا كان الخطر وشيك الوقوع في المستقبل القريب يهدد الوطن داخليا أو خارجيا، مع الأخذ بعين الإعتبار الحقوق والحريات العامة للأفراد.

كما قررت نصوص المواد المذكورة شروط شكلية للحالة الإستثنائية هي:

1- اتخاذ الإجراءات الخاصة من طرف رئيس الجمهورية لإقرار الحالة الإستثنائية، دون تحديد هذه الإجراءات، لذلك يبقى تفسيرها له دون سواه. وكان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يأخذ بعبارة الإجراءات اللازمة بدل الإجراءات الخاصة وإن كان ذلك بدون رقيب ولا حسيب.

2- اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة طبقا م120/دستور 76.

3- اجتماع المجلس الدستوري 89/87 أثناء فترة تقرير الحالة الإستثنائية.

4- وبالاستماع إلى مجلس الأمن ومجلس الوزراء طبقا م 87/ دستور 89.

5- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.93 من دستور96 و107 من تعديل 2016 .

6- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء طبقا م 2/93د من دستور96 و2/107 من تعديل 2016.

إن هذه الشروط الشكلية لا تحمي حقوق وحريات الأشخاص، وإنما يتوقف عليها الإجتماع، وبعد ذلك يتخذ الرئيس الإجراءات الخاصة، ويمارس سلطاته فيما يخص الحالة الاستثنائية، وما سماعه واستشارته للهيئات المعنية إلا مجرد إجراء شكلي لا يدخل في مراقبة أعمال الرئيس، وتكون السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية كاملة، يقرر ما يشاء دون اعتراض من أحد.

فالأولوية للسلطة التنفيذية في هذه الحالة على حساب السلطة التشريعية التي تبقى مجتمعة لكن لا تقرر شيئا، بل تنتظر ما يقرره رئيس الجمهورية، إما إنهاء الحالة الاستثنائية وذلك بالعودة إلى الحالة العادية؟ أوالإنتقال إلى حالة أكثر منها وهي حالة الحرب التي هي أيضا مخولة لرئيس الجمهورية دون سواه.

ه- **حالة الحرب**: هي المرحلة الحاسمة التي هي أشد من الحالة الإستثنائية التي تكون بسبب الخطر الوشيك الوقوع، أما حالة الحرب فيكون العدوان على البلاد واقعا، أو وشيك الوقوع، يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب[1]وفقا لما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة[2]، فحالة الحرب اشترطت فيها دساتير الجزائر شروط موضوعية هي:

- وقوع العدوان على البلاد أو وشيك الوقوع، أي قرب وقوعه، وذلك بالتحضير المادي للإعتداء بحشد الجيوش، ولا يبقى لرئيس الجمهورية سوى تقدير الحالة وإعلان الحرب.

وقرر المؤسس الدستوري لذلك شروط شكلية نوجزها فيما يلي:

- موافقة المجلس الوطني: لقد نصت المادة 44 من دستور 1963 على أنه "يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويبرم السلم بموافقة المجلس الوطني "فالنص يقضي بأن تكون موافقة المجلس الوطني ملزمة للرئيس عند إعلان حالة الحرب، فهي شرط أساسي لاتخاذ القرار، أما الدساتير التالية له، فإنها تأخذ باستشارة رئيس الجمهورية للبرلمان دون أن تكون إلزامية[3].

- استشارة الهيئات الحزبية: إن شرط الإستشارة للهيئات الحزبية شرط غير ملزم للرئيس، لكن على الرئيس أن يأخذها بعين الإعتبار لاستيفاء الشرط.

- الإستماع للمجلس الأعلى للأمن: إن هذا الشرط رغم وروده في الدساتير الأخيرة، إلا أنه بدون جدوى خصوصا وأن رئيس الجمهورية هو رئيسه، والسلطات في حالة الحرب

---

[1]- طبقا لنصوص المواد: 44- 122- 89- 95-109 من دساتير الجزائر المتعاقبة على التوالي.

[2]- تنص المادة 3/2 والمادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه"ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي للدول فرادى أوجماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا امتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة."

[3]- المادة 122 من دستور 76. والمادة 89، 90 من دستور 89. والمادتين 95 و96 من دستور 96 و109 و110 من تعديل 2016.

تتولاها المؤسسة العسكرية، وهو وزير الدفاع والقائد الأعلى للقوات المسلحة، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية في اتخاذ القرار الذي يراه مناسبا بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن من الناحية الفنية والإستراتيجية[1].

- توجيه الخطاب للأمة: من الشروط الشكلية الواجب مراعاتها عند إعلان حالة الحرب، لابد من توجيه الخطاب للأمة لإعلانها بذلك، والغرض من الخطاب هو إعلام الشعب بحالة الحرب لتتولى السلطة العسكرية جميع السلطات، وما ينتج عن ذلك من تقييد للحريات العامة للأشخاص طبقا لنص المادتين 122 و213 من دستور 76 ونص المادة 89 و90 من دستور 89 ونص المادة 95 و96 من دستور 96. و109 من تعديل 2016 التي أضافت "رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري".

- اجتماع مجلس الوزراء: إن اجتماع مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية شرط دستوري طبقا لنص المواد 122 و89 و95 م 109 من الدساتير المتعاقبة، باستثناء دستور63.

لم تقيد نصوص الدساتير المتعاقبة رئيس الجمهورية بضرورة اجتماع أعضاء مجلس الوزراء لاتخاذ القرار، وإنما له اتخاذ القرارات المناسبة دون التقيد برأي مجلس الوزراء.

- اجتماع البرلمان "المجلس الشعبي الوطني" لقد أوجب المؤسس الدستوري في الدساتير التالية لدستور 63 اجتماع المجلس الشعبي الوطني[2]"البرلمان بغرفتيه"[3].

وبذلك يكون قد تخلى هذا الأخير عن سلطة المراقبة لرئيس الجمهورية التي خولها له دستور 63 لما فيها من قوة معنوية وسياسية، ولعل الهدف من مراقبة البرلمان هو إضفاء الصفة الشرعية القانونية على تصرفات الرئيس في هذه الحالة.

والجدير بالملاحظة هو أن نصوص المواد المعالجة لحالتي الطوارئ والحصار وكذا الحالة الاستثنائية وحالة الحرب كلها تتسم بالغموض وعدم الوضوح والدقة فعبارة الضرورة الملحة، وعبارة "الإجراءات الخاصة" وعبارة "وشيك الوقوع" يمكن تفسيرها لصالح رئيس الجمهورية، ويكون حرا في تقدير معناها فيفسر حالة الضرورة الملحة- بالفورية والاستعجال الذي لا يحتمل الانتظار وبالتالي يأخذ القرار بناء على ذلك.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدر تفسير عبارة الإجراءات الخاصة، بأنه يتمتع بكافة الصلاحيات دون مراقب له لتقدير الإجراءات الواجب اتخاذها في مثل هذه الحالة، وبذلك يتعدى

---

[1]- د. السعيد بوالشعير- المرجع السابق ص 375.

[2]- المادة 44 من دستور 63 اوجب على رئيس الجمهورية الأخذ برأي المجلس الوطني "بموافقة المجلس الوطني".

[3]- باقي الدساتير 76- 89- 96 اكتفت باجتماع" البرلمان وجوبا".

الإجراءات اللازمة ويقرر ما يشاء دون قيد ولا رقيب، خاصة وأن التقدير الكلي للحالة يرجع إليه دون سواه، مع انعدام المراقبة له فهو يقرر الحالة الاستثنائية وهو الذي ينهيها بنفس الإشكال.

وأما عبارة "حالة الحرب وشيكة الوقوع" تسمح لرئيس الجمهورية بكافة التقديرات متى تعتبر وشيكة الحصول لإعلانها، فضلا عن ذلك أنه يوقف العمل بالدستور ويستحوذ على جميع السلطات، وهنا يتبادر إلى الذهن السؤال مضمونه ماهي الجدوى من اجتماع البرلمان؟ مادام الرئيس قد أوقف العمل بالدستور، الذي أنشأ المجلس الشعبي الوطني "البرلمان" وعليه فإن اجتماع البرلمان بدون غاية ولا هدف.

فإذا كان رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات ويجمعها في يده في حالة الحرب فهو يحل محل السلطة التشريعية، وليس هذا فحسب بل يحل محل سلطة الشعب فيعلو على جميع المؤسسات وبذلك يسمو على القانون.

وبما أن رئيس الجمهورية يستمد شرعية وجوده من الدستور الذي انتخبه الشعب، ومن الشعب الذي انتخبه رئيسا، ونظرا لكونه في مثل هذه الحالات "حالة الحرب" أقوى من القواعد الدستورية، فيصبح صاحب السيادة الفعلية بتجسيده للأمة فيتخذ ما يراه مناسبا من الإجراءات الخاصة واللازمة من غير تلق التوجيهات من غيره، أو حتى ملاحظات من أحد، فتجميع رئيس الجمهورية للسلطات في يده واتخاذه لجميع الإجراءات اللازمة والخاصة، ينم عن تجرده من جميع أنواع الرقابة[1]، مما يعطيه صلاحيات خطيرة تمس بأحكام الدستور ومؤسسات الدولة، وهذا يفتح الباب على مصراعيه أمام بعض المتسلطين الذين يتخذون الإجراءات اللامحدودة تحت غطاء أحكام الدستور[2].

ونخلص في الأخير إلى القول بأن السلطة التنفيذية في دساتير الجزائر المتعاقبة هي السلطة القوية على السلطات الأخرى- السلطة التشريعية- السلطة القضائية. لأن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، له أن يوقف العمل به في حالة الحرب ويتولى جميع السلطات فتنكسف السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة تلقائيا، وتمارس هذه الأخيرة وظيفتها في

[1]- باستثناء ما أوجبته المادة 44 من دستور 63 من رقابة على الإجراءات اللازمة والخاصة التي يتخذها رئيس الجمهورية بحيث اوجبت عليه المراقبة من المجلس الوطني، وبذلك تكون سلطاته مقيدة بمراقبة البرلمان أما في غيره من الدساتير اللاحقة له فإن هذا القيد منعدم وبالتالي يتخذ ما يراه مناسبا من الإجراءات دون رقيب ولا حسيب.

[2]- د. السعيد بو الشعير علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام الجزائري المرجع السابق ص 380.

المجالات العادية تحت إمرة الرئيس- رئيس الجمهورية الذي يتولى إصدار القانون، وطرحه ثانية للنقاش وإصدار أوامر لها قوة القانون في كثير من الحالات.[1]

هذا في الحالة العادية، أما في الحالة الاستثنائية فإن المجلس يجتمع وينتظر ما يقرره رئيس الجمهورية دون أية وظيفة رقابية، ولعل هذا الشغور بموجب دستوري 89- 96 أنيط بالمجلس الدستوري.

و- **التوقيع على المعاهدات الدولية**:

لقد عرف فقهاء القانون الدولي المعاهدة على أنها "اتفاق بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي، سواء تم هذا الإتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليها"[2] وكما هو متعارف عليه فإن المعاهدة تمر بمرحلتين هامتين عند إبرامها:

المرحلة الأولى: وهي المفاوضات، ثم التوقيع، وتختص بهذه المرحلة السلطة التنفيذية.

المرحلة الثانية: وهي الموافقة، ويختص بها البرلمان.

والموافقة هي التصرف القانوني الذي يصدر عن السلطة الداخلية المختصة دستوريا - البرلمان - بالموافقة على المعاهدة، ويعني ذلك موافقة البرلمان على إبرام المعاهدة والإلتزام بما جاء فيها[3].

وتكمن أهمية الموافقة على المعاهدات الدولية، أنها تنشئ التزامات وحقوق تتحملها الدولة المبرمة للاتفاقية، وبسبب هذه الالتزامات يرى الفقه الدستوري ضرورة عرض المعاهدات على السلطة التشريعية- بحكم أنها ممثلة لصاحب السيادة الذي هو الشعب- لمناقشتها وإبداء الرأي فيها ثم الموافقة عليها[4].

أ- الموافقة على المعاهدة في ظل دستور 63: لقد أقر دستور 63 في المادة 42 منه على أنه" يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية وبالمصادقة عليها والعمل على تنفيذها"، الملاحظ على نص المادة المذكورة أنها تقتصر على استشارة المجلس الوطني ولم تشر إلى إلزامية هذه الاستشارة، كما يدل على أن الرئيس يقوم بهذا الإجراء الشكلي، ويقوم بما يراه مناسبا دون التزامه برأي المجلس الوطني. وهذا فيه مس خطير بحقوق المواطنين العامة والخاصة.

---

[1]- أصدر رئيس الجمهورية 5- 7 أوامر بين الدورتين – قانون العقوبات، شؤون الأسرة، إجراءات جزائية، الجنسية، العتاد الحربي والأسلحة والذخيرة، سنة 2005.

[2]- د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام، 1983، ص 89.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص 332.

[4]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، نفس المرجع، ص 333.

ب- الموافقة على المعاهدة في ظل دستور 1976: لقد نصت المادة 124 من دستور 1976 على أنه" يوافق رئيس الجمهورية على الهدنة والسلم. تقدم اتفاقيات الهدنة والسلم، فورا، إلى الموافقة الصريحة للهيئة القيادية للحزب حزب جبهة التحرير" كما تعرض على المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 158 من نفس الدستور[1].

لقد اشترط المؤسس الدستوري للموافقة على المعاهدات الدولية شروط موضوعية وهي:

- أن تتعلق المعاهدة بالهدنة والسلم.
- أن تتعلق المعاهدة السياسية بتعديل القانون.

وأما بالنسبة للشروط الشكلية فهي لا تقل أهمية على الشروط الموضوعية لأنها تتعلق بالمراقبة الإيجابية لرئيس الجمهورية وهي:

1- أن تكون الموافقة على المعاهدة الصريحة من قيادة حزب جبهة التحرير آنذاك طبقا للدستور.

2- أن يكون التصديق على المعاهدة بعد الموافقة الصريحة من طرف المجلس الشعبي الوطني[2].

ونرى من خلال نص الدستور 76 مدى التطور في الأخذ برأي القيادة العليا لحزب جبهة التحرير الوطني وإلزاميته لرئيس الجمهورية، فليس له أن ينفرد بالمصادقة على المعاهدات إلا بموافقة هذا الأخير رغم أنه رئيس الحزب.

كما أن السلطة التشريعية في هذا المقام قد استرجعت سلطتها الرقابية على أعمال الرئيس حيث قيدته المادتين 158 و159 بالأخذ برأي وموافقة المجلس الشعبي الوطني.

والسؤال الوجيه الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو: هل المؤسس الدستوري يعني كل المعاهدات والاتفاقيات ويلزم فيها رئيس الجمهورية بالأخذ برأي وإلزامية القيادة الحزبية والبرلمان؟ أم أنه يقتصر على معاهدات الهدنة والسلم أي المعاهدات السياسية فقط. بعبارة أوضح هل المعاهدات التي تتعلق بتعديل القانون؟ وبالتالي تكون المعاهدات الخارجة عن هذا الإطار يصادق عليها رئيس الجمهورية لوحده؟ كالاتفاقيات الدولية التي لا تخضع للتصديق.

---

[1]- تنص المادة 158 على أنه: "تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون، بعد الموافقة الصريحة من المجلس الشعبي الوطني". من دستور 76.

[2]- المادة 124 من دستور 76.

المادة 158 من دستور 76.

للإجابة عن هذه الإشكالية حسب أهمية المعاهدة، وما يترتب عنها من التزامات والحقوق التي تقع على الدولة، لذلك أكد المؤسس الدستوري في المادة 158 من دستور 76 على المعاهدة المتعلقة بالهدنة والسلم بوجوب عرضها على التصديق عليها من الحزب ومن طرف البرلمان.

ونرى أن مثيلاتها من معاهدات الصلح والتحالف والتجارة وتعديل أراضي الدولة، وتحميل الخزينة العمومية نفقات باهضة، أو المس بحقوق المواطنين العامة والخاصة، يوجب الموافقة من البرلمان بحكم أنه السلطة الممثلة للشعب.

أما عن المعاهدات التي تخرج عن هذه الموضوعات فيمكن التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية وحده خاصة التي لا تعدل الدستور ولا القانون.

وتجدر الإشارة إلى أنه وحسب المادة 160 من دستور 76 أنه يمكن تعديل الدستور إذا تعارضت مواده مع نص المعاهدة قبل المصادقة على المعاهدة وهذا عين الصواب. فيكون التصديق في مثل هذه الحالة البالغة الأهمية من البرلمان وكذا الشعب. وإن كان النظام الجزائري لم يعرف مثل هذه الحالات[1].

ج- الموافقة على المعاهدة في ظل دستور 89: نصت المادة 91 من دستور 1989 على أنه "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فورا على المجلس الشعبي الوطني ليوافق عليها صراحة".

لقد أخذ دستور 1989 بنفس المسلك الذي سلكه سابقه فيما يخص البرلمان مضيفا إليه الأخذ برأي المجلس الدستوري المستحدث بموجب هذا الدستور، والذي هو مؤسسة دستورية للرقابة إلى جانب البرلمان.

كما أنه أخذ بنفس الشروط الموضوعية والشكلية، واختلف عليه فيما يتعلق بالرقابة الحزبية التي ألغا هذا الأخير التزاما بالتعددية التي أقرها.

---

[1] - لكن في الدستور الفرنسي استنادا للمادة 11 في المعاهدات الهامة التي أوجب فيها الدستور الفرنسي تصديق البرلمان على المعاهدات الهامة وعرضها على الشعب لإبداء رأيه كما فعل "دغول" سنة 1962 عرض اتفاقية "إفيان" المتعلقة باستقلال الجزائر على الإستفناء الشعبي بعد مصادقة البرلمان عليها. وكذلك معاهدة الوحدة الأروبية سبتمبر سنة 1992 على الشعبالفرنسي بعد موافقة البرلمان الفرنسي عليها، حيث وافق عليها الشعب الفرنسي بنسبة $51^0\backslash_0$ نقلا د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد – تطور الأنظمة الدستورية- المرجع السابق ص 334، 335.

إن الدستور المذكور قرر الإرتقاء بمؤسسة الرقابة وأوجب على رئيس الجمهورية تلقي رأي المجلس الدستوري فيما إذا كانت المعاهدة موافقة لقواعد الدستور، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على سمو الدستور على المعاهدة، وتسمو هذه الأخيرة على القانون[1].

لكن ما نلاحظه فيما يخص دستور 89 أنه لم يتعرض صراحة إلى احتمال تعارض المعاهدة مع الدستور، ما يستنتج من عرض المعاهدة على المجلس الدستوري هو عدم تعارضها مع الدستور، وبالتالي فهي أدنى من الدستور وأعلى من القانون ولا يمكن الموافقة عليها إذا حدث تعارض إلا بعد تعديل الدستور[2].

أما فيما يخص فحص دستورية المعاهدة فيكون ذلك للمجلس الدستوري طبقا للمادة 91 من نفس الدستور، بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني[3].

إن الجديد الذي جاء به دستور 89 في المادة 122 منه هو التفصيل الواضح فيما يخص المعاهدات التي يجب فيها الأخذ برأي المجلس الدستوري، والموافقة الصريحة للمجلس الشعبي الوطني، وهي اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، والتحالف، والإتحاد، وكذا المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، وكذلك المعاهدات المتعلقة بقوانين الأشخاص، وأيضا المعاهدات التي تترتب عنها أعباء جديدة غير واردة في ميزانية الدولة.

أما ما دونها ففي نظرنا لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصادق عليها بمفرده لأن ذلك يمس بسلطة الشعب ومن ثم بممثليه "البرلمان" فضلا عن ذلك فإن الإتفاقيات والمعاهدات وكل المواثيق الدولية تكتسي أهمية بالغة لذلك يجب عرضها على هيئات الرقابة تفعيلا للديمقراطية التي تصبوا إليها الشعوب، وسيرا في درب دولة القانون.

د- الموافقة على المعاهدة في ظل دستور1996 وتعديل 2016: لقد نقل دستور96 نصوص المواد 131 و132 و166عن سابقه، وأكدها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادتين 149 و150 منه مع إضافة جانب مصادقة رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدة السلم والتحالف والاتحاد، ومعاهدات الحدود، والمتعلقة بقانون الأشخاص، والمرتبة لنفقات غير واردة

---

[1]- المادة 122 من دستور89 تنص على أنه:"يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني صراحة".

[2]- حسب المادة 123 من نفس الدستور تنص على أنه"المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

[3]- المادة 56 من نفس الدستور تنص على أنه "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني. والمجلس الدستوري".

في ميزانية الدولة، زاد الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف، والمتعلقة بمناطق التبادل الحر وبالجمعيات وبالتكامل الاقتصادي، بعد موافقة البرلمان عليها صراحة.

أوجب الأخذ بالشروط المنصوص عليها دستوريا، ومنها سمو المعاهدة على القانون[1]، ورقابة المجلس الدستوري على دستورية المعاهدات[2]، وكذا الموافقة الصريحة للبرلمان بغرفتيه[3].

تبرم الإتفاقيات والمعاهدات بناء على الإلتزامات والحقوق التي تقع على الدولة، لذلك أوجب المؤسس الدستوري أيضا عرضها على الموافقة الصريحة للبرلمان بغرفتيه بحكم أنه ممثل السيادة الشعبية، فإن لم يوافق عليها البرلمان تبقى غير قابلة للتنفيذ، وتكون موافقة البرلمان بغرفتيه بموجب القانون هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المجلس الدستوري يفصل في دستورية المعاهدة إما برأي قبل التنفيذ وإما بقرار إذا كانت بصدد التنفيذ[4].

ويستفاد مما سبق أن اختصاص رئيس الجمهورية ينعقد في إبرام المعاهدات، وله أن يصادق على المعاهدات بشرطين:

- أن يتلقى رأي المجلس الدستوري الوجوبي في دستورية المعاهدة[5].
- وأن يوافق عليها البرلمان بغرفتيه صراحة[6].

وقد منح دستور96 للمعاهدة قوة أعلى من القانون وأدنى من الدستور[7]، ويأتي التعديل الدستوري لسنة 2016 ليمنح المجلس الدستوري فحص دستورية المعاهدة، ويوسع الإخطار إلى الوزير الأول، أو خمسين 50 نائبا، أو ثلاثين 30 عضوا في مجلس الأمة، أو بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة[8].

ز- حماية الحريات الفردية: إن الحريات الشخصية تحتل المركز الأول عند الحديث عن الحريات العامة، لأنها الأساس للتمتع بغيرها من الحريات العامة[9]، فإذا حرم الفرد من حرية التنقل، فلا يستطيع مزاولة التجارة، لأنه يتعذر عليه الإنتقال إلى زبائنه للتعامل معهم، فالحريات الشخصية تتفرع عنها الحريات الأخرى نذكر منها:

---

[1]- المادة 165 من دستور96 والمادة 186 من تعديل 2016.
[2]- المادة 165 من دستور 96 والمادة 186 من تعديل 2016 .
[3]- المادة 131 من دستور 96 والمادة 149 من تعديل 2016.
[4]- المادة 165 من دستور 96 والمادة 186 من تعديل 2016.
[5]- المادة 165 من دستور 96 والمادة 186 ومن تعديل2016 .
[6]- المادة 131 من دستور 96 و المادة 149 من تعديل 2016.
[7]- المادة 132 من دستور 96 والمادة 150 من تعديل 2016.
[8]- المادة 166 من دستور 96 والمادتان 187 و 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
[9]- د. محمد سعد الدين شريف- المرجع السابق ص 56+ 57.

ز-1 انتهاك حرمة منزل: ويعني ذلك أنه لا يجوز اقتحام منزل، ودخول أي مسكن إلا وفقا لما يقرره القانون[1].

ز-2 حق الأمن: لا يعني ضمان حرية الأفراد والمواطنين، إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، وفي إطار الإجراءات القانونية المنصوص عليها والمحددة بالقانون[2].

ز-3 سرية المراسلات: وتعني منع الاعتداء على سرية المراسلات سواء بالإطلاع عليها أو بالمصادرة.

وقد سمى المشرع هذه الحرية بالحريات الفردية في النظام القانوني الجزائري، وربطها بالإجراء الجنائي، ولا يجوز تقييدها إلا بقانون يصدر على المشرع[3].

إن تقييد الحريات مشروط بنص قانوني للاعتبارين التاليين:

- **اعتبار الأول قانوني**: لأنه هو الذي يرجى منه ضمان الحقوق والحريات.

- **حياد القانون**: يتمتع القانون بصفة الحياد التي تتسامى على الإعتبارات الفردية، التي قد تسيطر على السلطة التنفيذية، حيث إن القانون يتسم بالتجريد وعدم الذاتية**.** فتفترض في أحكامه العمومية، دون التعيين والتخصيص أو التمييز والمحاباة.

لذلك أقر المؤسس الدستوري في دساتير الجزائر المتعاقبة كلها مبدأ عدم تقييد الحريات إلا بقانون صادر عن البرلمان، وهذا ما أكده دستور 63 في المادة 15 منه حيث تنص على أنه"لا يمكن إيقاف أو متابعة أي شخص إلا في الحالات التي حددها القانون، وأمام القضاة المعينين بمقاضاته وطبقا للكيفيات المقررة بموجبه "أما المادة 14 فنصت على أنه" لا يجوز الاعتداء على حرمة السكن، كما تضمن سرية المراسلة لسائر المواطنين"[4].

---

[1]- المواد 14 و15 من دستور 63، والمادة 49 و50 و52 من دستور 76، والمادة 37 و38 من دستور 89، والمادة 39 و40 من دستور 96. والمادة 47 من تعديل 2016.

[2]- المواد 14 و15 من دستور 63، والمادة 49 و50 و52 من دستور 76، والمادة 37 و38 من دستور 89، والمادة 39 و40 من دستور 96. و40 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3]- تناولها في القسم الرابع من الفصل الأول من الباب الثاني من قانون العقوبات الصادر بموجب الأمر رقم 66/ 156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386ه الموافق لـــ 8 يونيو سنة 1966 المعدل والمتمم، المادة 291 من ق.ع وكذلك المادة 295 من ق.ع كما تناولها النظام القانوني الفرنسي تحت عنوان الحريات الفردية. كما أخذت بها مواثيق إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر في 1789 والتي نصت"... الحرية هي سلطة عمل للجميع بشرط ألا يترتب عليها أذى أو ضرر للغير ويحدد القانون شروط ممارستها" جاء في مقال G.mangon المنشور في المؤلف Fluchaire ص 792.

[4]- وهذا ماأكدته المواد 49 و50 و51، 52 من دستور 76، والمادتان 37 و38 من دستور 89، والمادتان 39 و40 من دستور 96. والمادتان 46 و47 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لقد أقرت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة للسلطة القضائية حماية هذه الحريات، وفقا للشروط المنصوص عليها قانونا.

كما أقرت أيضا الإختصاص للبرلمان فهو المخول قانونا وضع بعض القيود على ممارسة الحريات الفردية، بشرط ألا يمتد هذا الاختصاص إلى الحريات الأصلية المقررة بموجب الدستور كحرية العقيدة المكفولة دستوريا.

ولقد أولى قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية أهمية كبيرة في مجال حماية الحريات الفردية، وتحديد شروط تقييدها، وأقر قانون الإجراءات الجزائية الأحكام التالية:

- حدد حالات التلبس التي يجوز فيها القبض على الأفراد دون الحصول على أمر قضائي.
- منع توقيف الأشخاص أكثر من 48 ساعة، ويمكن تحديدها في حالات معينة.
- جرائم أمن الدولة وسعها إلى 12 يوما كحد أقصى، وبإذن مكتوب من السيد وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق[1].

والحبس المؤقت يكون حالة استثنائية إذا كانت إجراءات الرقابة القضائية غير كافية.[2]

- تقييد النيابة العامة بعدم السماح لها بتمديد مدة الحبس الإحتياطي لمدة 4 أشهر مرتين أو ثلاثة أو أربعة مرات حسب مادة الجنايات وحسب العقوبة المقررة لها[3].

ح-إنشاء وتنظيم الجماعات المحلية: نصت دساتير الجزائر المتعاقبة على إنشاء الجماعات الإقليمية بموجب قانون[4]، وهي الولاية والبلدية.

وتدير هذه الجماعات شؤونها بحرية عن طريق المجالس المنتخبة من طرف الشعب[5].

لقد أنشئت الجماعات المحلية لأول مرة بموجب قانون البلدية سنة 67 وقانون الولاية سنة 69 وتلاه قانون 08/90 المتعلق بالبلدية وقانون 09/90 المتعلق بالولاية، لكن هذا القانون أحال كثيرا على التنظيم[6]، رغم أن دساتير الجزائر تنص على أن الجماعات المحلية تنشأ بقانون وتعديلها بقانون، لكن ما ينجر على هذه التعديلات يحال على التنظيم.

---

[1]- المادة 123 من ق. إ. ج.

[2]- المادة 123 من ق. إ. ج

[3]- المادة 125 -1 من ق. إ.ج.

[4]- المادة 9 من دستور 63.

[5]- المادة 34 و35 من دستور 76.

[6]- المادة 1/8 من قانون 8/90 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 1990/04/07 ج ر عدد 15.

المادة 7 من قانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية نفس التاريخ والعدد نفسه.

وهذا يؤكد استحواذ التنظيم على جزئيات هي من اختصاص القانون وبما أن البلدية والولاية أهم التقسيمات الإدارية المحلية في الجزائر، فإنها تخضع للقانون الصادر عن المشرع، ولا يشترك معه التنظيم الذي يخضع للسلطة التنفيذية، وهذا يؤثر تأثيرا سلبيا على عمل السلطة التشريعية الممثلة لمصدر السلطة الذي هو الشعب.

والجدير بالذكر أن كلا من قانوني البلدية والولاية سواء السابق أو اللاحق، منح البلدية والولاية الشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ويتكون المجلس الشعبي البلدي من مجلس ينتخبه سكان البلدية لمدة 5 سنوات بطريق الإقتراع النسبي على القائمة طبقا للمادة 65 من القانون العضوي رقم 10/16 ينبثق عن الإنتخاب مجلس شعبي بلدي ومجلس تنفيذي.

وتعتبر الولاية أهم جماعة محلية بعد البلدية في الجزائر، وعلى مستوى الولاية ينتخب مجلس شعبي ولائي، يترأسه رئيس المجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة طبقا للقانون الانتخابات السابق، لكن القانون العضوي رقم 10/16 جعله بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة طبقا للمادة 65 من نفس القانون. وعادة ما تتم الانتخابات متزامنة مع المجالس الشعبية البلدية، حيث يجلي في وقت واحد كل خمس سنوات، ويتولى رئاسة الولاية الوالي، وهو الممثل الرئيسي للحكومة على مستوى الولاية.

2- المسائل التي تنظمها القوانين العضوية في المادتين 123 و141 من دستوري 96 و2016.

لم تتناول دساتير الجزائر السابقة لدستور 1996 مصطلح القوانين العضوية الذي تناولته المادة 123 منه وتأكدت بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وإنما تشير أحيانا إلى أهمية بعض الموضوعات دون التمييز بين القوانين، فهي كلها عادية، سواء من حيث الإصدار، أو المرتبة القانونية التي تتمتع بها، فكلها تتمتع بمرتبة واحدة.

لكن دستور 96 جاء بالجديد متأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958[1]، قد منح دستور 96 للبرلمان تنظيم بعض الموضوعات عن طريق القوانين العضوية بموجب المادة 123 وخص هذه القوانين بشروط عند الإصدار تختلف عن إصدار القوانين العادية، الشيء الذي جعلها متميزة عن القوانين العادية وأسمى منها مرتبة، ويكون بذلك المؤسس الدستوري قد خالف ما استقرت عليه الدساتير السابقة[2].

[1]- المادة 34/ فقرة أخيرة التي تنص على أنه: "يجوز أن تتصدر وتستعمل أحكام هذه المادة بقانون أساسي"الدستور الفرنسي لسنة 1958.

[2]- دستور 1963- 1976- دستور 1989.

فقد أصبح للبرلمان الحق في إصدار القوانين العضوية استنادا للدستور، أو من تلقاء نفسه[1]. وبناء على ما جاء به دستور 1996 وأكده تعديل 2016، يكون البرلمان بصدد حالتين:

الحالة الأولى: كان البرلمان يستند في إصدار القوانين إلى ولايته العامة في ميدان التشريع لأنه صاحب الاختصاص الأصيل في ميدان إصدار القوانين، وقد صدرت عن البرلمانات المتعاقبة عدة قوانين ذات أهمية كبرى كقانون الانتخاب، وقانون البلدية والولاية، قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، قانون التسيير الذاتي، قانون الأملاك الشاغرة، وغيرها من القوانين.

الحالة الثانية: ترتكز هذه الحالة على القوانين العضوية التي أتى بها دستور 96 وكرسه تعديل 2016 في مادته 141 التي عالجت المسائل المتعلقة بالمجالات التالية:

- تنظيم السلطات العامة وعملها.
- تنظيم الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي المتعلق بالقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

نتناول أهم هذه المسائل بإيجاز كما يلي:

أ-المسائل المتعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية: وتشتمل على الهيئة التنفيذية، تلك التي تقوم بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، لذلك تتشكل الهيئة التنفيذية من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، والوزراء، وباقي الهيئة الإدارية[2].

وسنتعرض فيما يلي كيفية اختيار رئيس الجمهورية، واختصاصاته تجاه الحكومة، وفي مواجهة البرلمان.

أ1- اختيار رئيس الجمهورية: يتم اختيار رئيس الجمهورية طبقا للدستور بطريقة الانتخاب، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وذلك بموجب المواد 39 و105 و68 و71 و85.[3] من دساتير الجزائر المتعاقبة.

---

[1]- د. رمزي الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري طبعة 2005 ص 267.

[2]- د. بطرس غالي، د. محمد خيري عيسى المدخل في علم السياسة سنة 1988 مكتبة الأنجلو مصرية القاهرة ص 298.

[3]- دساتيرالجزائر 63- 76- 89- 96 2016.

وعملية الانتخاب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، توفر لرئيس الجمهورية سلطات كبيرة، لأن اختياره انبثق عن هيئة الناخبين، التي تمثل السيادة، مما يعطيه قوة في مواجهة البرلمان[1]، وتركيز السلطة التنفيذية في يده[2]، ينتخب رئيس الجمهورية لمدة 5 سنوات[3] طبقا لدساتير الجزائر المتعاقبة.[4]

وحتى يفوز رئيس الجمهورية بالرئاسة، لا بد أن يحصل على الأغلبية المطلقة للناخبين، فإن لم يفز بالأغلبية في الجولة الأولى، استدعى هيئة الناخبين للجولة الثانية، بحيث يترشح لها المترشحون الذين فازوا بنسبة أعلى من الأصوات في الجولة الأولى.

كما ينتخب رئيس الجمهورية لعهدات غير محدودة، وتقيدت بعهدتين اثنتين في دستور 96 فقط، لكن تعديل 2008 أعاد فتحها، ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي عدل المادة 74 من الدستور السابق له وحدد تجديد العهدة الرئاسية مرة واحدة[5].

أ2-اختصاصات رئيس الجمهورية: إن هذه الاختصاصات يمارسها اتجاه الحكومة، وفي مواجهة البرلمان، دون التعرض للسلطة القضائية، باعتبار العلاقة الوطيدة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أ2-1اختصاصات رئيس الجمهورية تجاه الحكومة: يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا" بعد استشارة الأغلبية البرلمانية[6]، وينهي مهامه بإقالته أو استقالته، ويقوم بتعيين أعضاء الحكومة "الوزراء" وكذا تعيين جميع موظفي الدولة، المدنيين والعسكريين، والتعيين في الوظائف العليا، بموجب قرارات يتخذها خارج مجلس الوزراء، كما يوقع المراسيم التي تصدر عن الحكومة، ويعين السفراء والقناصلة، وهو الذي يعتمد السفراء الأجانب، كما أنه يفاوض ويصادق على المعاهدات الدولية، ويلجأ إلى الاستفتاء في المسائل ذات الأهمية[7].

---

[1]- د. حسين فريحة- علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر- مقال بمجلة المنتدى القانوني العدد السادس. أفريل 2009 جامعة محمد خيضر بسكرة ص 25.

[2]- أ- وسيلة وزاني- مجالات العلاقة بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد "نوفمبر 2008" مقال لمجلة الفكر البرلماني العدد 21 نوفمبر 2008 ص 17. المادة 1/71 من دستور 89- المادة 1/74 من دستور 96.

[3]- ينتخب لمدة 6 سنوات طبقا للمادة 108 من دستور 76.

[4]- المواد 2/39 دستور 63- المادة 108 من دستور 76.

[5]- تنص المادة 74 من دستور 96 على أنه "مدة المهمة الرئاسية 5 سنوات يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة" وهو ما جاء به تعديل 2016 الذي أعاد العهدة إلى ما كانتعليه المادة 74 قبل تعديل 2008 .

[6]- جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 المادة 05/77. والمدة 5/91 من نفس الدستور.

[7]- المادة 10/77 من دستور 96. والمادة 91 من تعديل 2016. كمثال ميثاق السلم والمصالحة لسنة 2006.

أ2-2 اختصاصات رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان: له حق إصدار القوانين التي أقرها البرلمان، وله أن يطلب من البرلمان إعادة القانون للمناقشة ثانية، وله أيضا افتتاح وإنهاء الدورات البرلمانية الاستثنائية. وله حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول[1].

كما يعلن رئيس الجمهورية التعبئة العامة، وحالة الطوارئ أو الحصار لفترة معينة، وذلك بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيسا غرفتي البرلمان، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ولا يمكن تحديد أو تمديد هذه المدة إلا بمناقشة البرلمان المنعقد بغرفتيه، طبقا لنص المادة 105 من تعديل 2016[2].

أما فيما يخص مسؤولية رئيس الجمهورية، فإنه غير مسؤول رسميا إلا في حالة الخيانة العظمى طبقا لنص المادة 177 من تعديل 2016.[3]

كان لدستور 63 السبق في إقراره للمجلس الوطني الحق في سحب الثقة من الرئيس بأغلبية ثلث أعضاء المجلس الوطني طبقا لنص المادة 55 منه التي تنص على أنه "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس".

أ2- اختصاص رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر: لقد نصت دساتير الجزائر المتعاقبة، - باستثناء دستور89- على أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر[4]، طبقا لنص المادة 142 من تعديل 2016 في الحالات العادية، وبموجب المادة 107 في الحالات الاستثنائية.

وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء وبين دورتي المجلس الشعبي الوطني"البرلمان"، وفي مسائل عاجلة، وفي حالة حل المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية،

---

[1] - المادة 163 من دستور 76، والمادة 120 من دستور 89، و المادة 129 من دستور 96 و147 من تعدل سنة 2016.

[2] - وكذلك المادة 59 من دستور 63، المواد 86 و87 و88 من دستور 89، والمواد 91 و92 و93 و94 و95 و96 من دستور 96، والمواد من 105 إلى110 من تعديل 2016 الذي يوجب استشارة الهيئات المنصوص عليها في المادة 105.

[3] - المادتان 158 و177 من دستوري 96 و2016. لم يصدر بعد قانون عضوي لتشكيل المحكمة العليا للدولة، وتنظيمها، وسيرها.

[4] - المادة 58 من دستور 63، المادة 153 من دستور 76.

وتعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له للمصادقة عليها[1]، وتصبح ملغاة إذا لم يصادق البرلمان عليها في أول دورة له.

كما لرئيس الجمهورية أن يصدر قانون المالية بأمر إذا لم تتم المصادقة عليه خلال 75 يوما من تاريخ إيداعه لدى البرلمان، حتى لا تتعطل المرافق العمومية نظرا للطبيعة الإستعجالية لقانون المالية.

ب- **المسائل المتعلقة بتنظيم السلطة التشريعية**: تشتمل على نظام تكوين البرلمان بغرفتيه[2]، العضوية فيه، وتنظيمه، واختصاصاته، نتناولها باختصار فيما يلي:

ب-1-**تكوين البرلمان والعضوية فيه**: من الشروط البديهية التي يجب أن تتوفر في النائب في المجلس الشعبي الوطني ممن لهم حق الانتخاب، أن يكون مسجلا في القوائم الانتخابية، ويتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية، وأهم الشروط الواجب توافرها في المرشح للعضوية في المجالس النيابية هي:

- شرط الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة.
- شرط السن ألا يقل عن 25 سنة للعضوية في المجلس الشعبي الوطني وسن 35 سنة بالنسبة لمجلس الأمة[3].
- ألا يكون محروما من حقه في الانتخاب طبقا للمادة 5 من القانون العضوي للانتخاب، وكذلك المواد 9 و9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات وكذا المادة 36 من القانون المدني.
- شرط الديانة الإسلامية: إن هذا الشرط لم يكن معمولا به إلا للتشرح لرئاسة الجمهورية فقط أما فيما يخص الترشح للمجالس النيابية لم يأخذ به المشرع، ولعل ذلك يرجع إلى وجود الأقليات من الديانات الأخرى وبالتالي لا بد من تمثيلها.

لقد نصت الدساتير السابقة لدستور 96 على أن البرلمان يتكون من مجلس واحد يسمى المجلس الوطني أو المجلس الشعبي الوطني، غير أن دستور 96 خرج عن هذه القاعدة وأكدها التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت المادة 112 منه على أنه "يمارس السلطة التشريعية

---

[1]- غير أن دستور 63 حدد أجل ثلاثة أشهر لذلك، حيث نصت المادة 58 منه على أنه"يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر".

[2]- يتكون البرلمان من غرفة واحدة "المجلس الشعبي الوطني في ظل الدساتير السابقة 63- 76- 89."

[3]- المادة 92 والمادة 111 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437هـ الموافق لـ 25 غشت سنة 2016- المتعلق بنظام الانتخابات. ج. ر. عدد50.

برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة "وينتخب أعضاؤه عن بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة. طبقا لنص المادة 84 من القانون العضوي 10/16.

ويتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة النيابية مدة عضويتهم في المجلس الشعبي الوطني - مدة 5 سنوات، وست 6 سنوات في مجلس الأمة، يتجدد نصف هذا الأخير كل ثلاث سنوات.

كما يتقاضى أعضاء البرلمان مرتبات معتبرة لتجنبهم الإغراءات المالية، وتفرغهم لمهامهم النيابية، لكن الواقع يخالف هذا الاعتبار، حيث يتغيب نواب المجلس الشعبي الوطني عن أداء مهامهم وكأن الأمر هين في نظرهم، لا يحضرون مناقشات القوانين.

لقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بوسائل ردعية المتمثلة في إضافة المادتين 116 و117، حيث أوجبت الأولى على أعضاء البرلمان الانقطاع للنيابة مدة العهدة، كما ألزمت البرلمان بغرفتيه النص في نظامه الداخلي بوجوب المشاركة في اللجان الدائمة وحضور أشغال الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب. أما المادة الثانية فقد نصت على تجريد كل عضو البرلمان الذي يغير انتماءه الحزبي الذي انتخب على أساسه عن طواعية من عضويته بقوة القانون. كل ذلك من أجل إلزام أعضاء البرلمان بالمشاركة الفعلية في أشغال اللجان والجلسات العامة، لتجسيد مبدأ إلزامية العهدة، وتفعيل العمل البرلماني، وإجباره على احترام ناخبه.

ب2- تنظيم السلطة التشريعية: لقد أخذ النظام الجزائري في الدساتير الأولى بنظام المجلس الواحد الذي يعبر عن إرادة الشعب بقوانين صادرة عنه، تكون ملزمة لجميع المواطنين على حد سواء[1]. ثم تطور نظام المجلس الواحد فأخذ بنظام المجلسين، ليسود في ظل دستور 1996، وكذا في تعديل الدستري لسنة 2016[2].

ب2-1- نظام المجلس الواحد: تولى المجلس الوطني السلطة التشريعية في ظل دستور 63، ثم المجلس الشعبي الوطني في ظل دستوري 76-89[3].

يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة خمس سنوات، ينتخب مرشح واحد عن كل دائرة، ويشترط في كل مرشح تمتعه بحقوقه

---

[1]- دستور 63- 76- 89.

[2]- المادة 98 من دستور 96. والمادة 112 من تعديل 2016.

[3]- تنص المادة 27 من دستور 63 على أنه "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني" ونصت المادة 126 من دستور 76 على أنه "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني" وتكرر ذلك في المادة 92 من دستور 89 مع الخلاف في لفظ السلطة والوظيفة وفي المادة 98 من دستور 96 ونقلت عنه المادة 112 من تعديل 2016 التي تنص على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

السياسية وبلوغه من العمر25 سنة[1]، يتكون المجلس الشعبي الوطني من 550 نائبا، يختار الناخبون عن دائرتهم عضوين أحدهما أساسي والثاني احتياطي. ويجب على العضو المرشح أن يحصل على الأغلبية النسبية ليفوز بالانتخابات.

كما أن العضو البرلماني الفائز يتمتع بالحصانة النيابية والاستقلالية تجاه الحكومة، من حيث العزل وكذا متابعتهم، لأن انتخابهم من الشعب يوفر لهم مركز سيادة الشعب، ويوفر لهم الاعتبار[2].

ب2-2 **مجلس الأمة:** يتم انتخاب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي من أعضائه، من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، وتحدد عهدة مجلس الأمة بـــ 6 سنوات، يتجدد نصفه كل ثلاث سنوات[3].

مجلس الأمة غير قابل للحل مثل المجلس الشعبي الوطني، الذي يخول لرئيس الجمهورية حله.

وفي هذا الصدد يتبادر إلى الذهن السؤال التالي، هل يجوز التفويض التشريعي لعضو مجلس الأمة أو للنائب بالمجلس الشعبي الوطني؟ إن النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة يمثلان السيادة الشعبية، وحق التصويت لهؤلاء الأعضاء لصيق بهم، ولا يمكنهم التنازل عليه، ولا تفويضه إلى غيرهم باعتباره من آثار الوكالة عن الأمة هذا هو الأصل، ولكن استثناء يمكن للنائب أن يوكل غيره لأداء مهمة النيابة مرة واحدة وفي حالة الغياب للضرورة.

ج- المسائل المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية:

إن القضاء هو الجهة المختصة بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين أفراد المجتمع، أو بينهم وبين الدولة، ويعتبر القضاء معيارا يقاس به مدى تمسك الدولة بسيادة القانون، ويبدأ استقلال القضاء بمنح القاضي هيبة ومكانة في المجتمع[4].

---

[1]- المادة 5 والمادة 90 من قانون الانتخابات سنة 2016.

[2]- د. حسن فريحة، علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 22.

[3]- المادتين 101 و102 من دستور 96. والمادتان1181 و119 من تعديل 2016.

[4]- أ. فاروق الكيلاني استقلال القضاء الطبعة الأولى- دار النهضة العربية القاهرة 1977 ص18.

ولعل المعنى المقصود باستقلال القضاء هو خضوع القضاة أثناء أداء مهامهم لسيادة القانون فقط، وتحصينهم ضد العزل من مناصبهم إلا وفقا لإجراءات خاصة يحددها القانون[1]. فالقضاء سلطة وليس وظيفة استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بإسناد وظائف الدولة إلى سلطات، وطبيعة العمل القضائي يوجب الحسم في المنازعات بين الأفراد بتطبيق القانون، وهذا العمل لا تقوم به سوى سلطة تتمتع باستقلالية عن باقي السلطات- التنفيذية والتشريعية- وتتميز بتشكيلها الخاص، وتطبق إجراءات معينة، لضمان بسط حكم القانون في المجتمع، وحماية الحقوق والحريات الفردية، وبذلك تقف السلطة القضائية على قدم المساواة مع السلطتين التنفيذية والتشريعية، فليس لهاتين الأخيرتين التدخل في شؤون السلطة القضائية، أو الإعتداء على اختصاصها سواء بالانتقاص أو التقييد أو بالمشاركة[2].

لقد ضمنت دساتير الجزائر المتعاقبة استقلال القضاء باستقلال القضاة[3]، والتطور الذي جاءت به دساتير89 و96 وتعديل 2016 هو الانتقال بالوظيفة القضائية إلى سلطة قضائية مجاراة للفكر القانوني الحديث، وليس مجرد وظيفة تقوم بها المحاكم كما هو الحال في دستور 76[4]. وأشار دستور 63 إلى ذلك تحت عنوان العدالة.

وقد صدر تطبيقا لأحكام المواد المشار إليها في الهامش الأمر رقم 278/65 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1965 المتضمن التنظيم القضائي المعدل والمتمم بقانون رقم 11/05 المؤرخ في 17 يوليو سنة 2005 المتضمن التنظيم القضائي[5].

المطلب الثاني- العوامل التي أقرتها دساتير الجزائر لتحديد دور البرلمان التشريعي

لقد حددت دساتير الجزائر دور البرلمان التشريعي، باستثناء دستور 63 الذي أسند موضوع التشريع إلى المجلس الوطني، بينما تحدد دور البرلمان في باقي الدساتير الموالية له، فيشرع في موضوعات محددة على سبيل الحصر، وما دون ذلك تتناوله السلطة التنظيمية عن طريق التنظيم، وعليه يخصص الفرع الأول لتحديد دور البرلمان التشريعي، والثاني لتوسع دور السلطة التنظيمية في اتخاذ التنظيمات.

---

[1] - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص 171.

[2] - فاروق الكيلاني، المرجع السابق، ص 19.

[3] - المادة 62 من دستور 63. والمادة 172 من دستور 76. والمادة 138 من دستور 89. والمادة 147 من دستور96. والمادة 165 من تعديل2016.

[4] - المادة 126 من دستور 76.

[5] - الأمر رقم 278/65 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1965 المتضمن التنظيم القضائي، ج.ر.عدد 96 المؤرخة في 23 نوفمبر سنة 1965.

- قانون رقم11/05 المؤرخ في17 يوليو سنة 2005 المتضمن التنظيم القضائي، ج.ر.عدد51 المؤرخة في 20 يوليو سنة 2005.

الفرع الأول- تحديد دور البرلمان التشريعي.

سبق وأن ذكرنا أن دساتير الجزائر كلها-باستثناء دستور 63 الذي أوكل مهمة التشريع للمجلس الوطني دون سواه -حددت مجال القانون في موضوعات على سبيل الحصر، والسماح للسلطة التنفيذية بمشاركة البرلمان في تنظيم هذا المجال عن طريق التشريع بأوامر ومراسيم في الظروف العادية والاستثنائية[1]، وليس هذا فحسب بل جاءت هذه الدساتير بعاملين آخرين حددت بهما من دور البرلمان التشريعي وهما التشريع عن طريق الإستفتاء، واقرار مشاريع القوانين المتعلقة بمسألة الثقة في الحكومة.

أولا- التشريع عن طريق الإستفتاء: عامل من العوامل التي تحجم دور المشرع، وعملية الإستفتاء الشعبي، تقلص من صلاحيات البرلمان لصالح رئيس الجمهورية.

حيث يملك هذا الأخير استخدامها والتأثير بها على البرلمان متى شاء أن يمرر قانونا عن طريق المصادقة الشعبية بالإستفتاء، مما يضع المشرع الأصلي الذي هو البرلمان موضع المدان أمام الشعب، هذا ما نصت عليه المادة 4/7 من دستور 89 و96[2]، والمادة 4/8 من تعديل 2016.

وباستقراء نص المادة المشار إليها أعلاه يتضح لنا جليا أن رئيس الجمهورية يتدخل في نطاق القانون عن طريق هذه المادة، سواء بالتنظيم أو التعديل، وفقا للشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في المادة المذكورة. وهذه الشروط هي:

1- الشروط الشكلية: أن يكون مشروع قانون الإستفتاء من اقتراح رئيس الجمهورية وأن يكون ذا أهمية توجب الرجوع به إلى مصدر السلطة السيادية الذي هو الشعب.

2- الشروط الموضوعية: أن يكون مشروع القانون يكتسي أهمية كبرى، وأن لا يتعارض مع الدستور، فإذا توفرت هذه الشروط عرض مشروع القانون على الاستفتاء الشعبي، ثم يصدره رئيس الجمهورية في أجل 30 يوما بعد تاريخ تسلمه إياه[3]- باستثناء دستور 63 الذي يحدد المدة بـــ 10 أيام يمكن تقليصها في حالة الإستعجال[4]- دون عرض القانون على البرلمان لإقراره، ولا حتى على المجلس الدستوري للتأكد من دستوريته، باعتبار القانون صادر عن السلطة الشعبية صاحبة السيادة[5].

---

[1]- المادة 124 و93 من دستور 96 والمادتان 142 و107 من تعديل 2016.

[2]- نصت المادتين 7 فقرة أخيرة من دستوري 89، 96، والمادة 8 من تعديل 2016 التي تنص على أنه" لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة".

[3]- المادة 154 من دستور 76.

[4]- المادة 49 من دستور 63.

[5]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد تطور الأنظمة الدستورية المرجع السابق ص 390.

ويمكن اعتبار القوانين الإستفتائية صورة من صور الديمقراطية المباشرة التي تعبر عن الإرادة الشعبية الحقيقية، لكن الثورة الفرنسية رفضت ذلك حيث يقول في هذا الصدد الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر"...رفضت الثورة الفرنسية الأخذ بنظام الإستفتاء التشريعي، لأنه يعني أن للشعب إرادة تختلف عن إرادة البرلمان، الأمر الذي لا يتفق مع اعتبار البرلمان ممثلا للإرادة العامة..."[1]

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى أسلوب الاستفتاء الشعبي المباشر تطور ديمقراطي مهم بشرط أن يكون في المسائل الهامة التي تخص إرادة الأمة، دون أن تتجاوزها وإلا يكون ذلك امتداد من السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية، وبالتالي يغيب دور البرلمان كممثل الإرادة العامة، وتصل السلطة التنفيذية إلى كافة الموضوعات التي حجزها الدستور للبرلمان سواء القوانين العادية أو العضوية، استنادا إلى الاستفتاء الشعبي مباشرة بحكم أنه مالك السيادة، بما أنه كذلك فلا خوف على الحريات ممن يملكها.

ويدخل في إطار القوانين الإستفتائية تعديل الدستور احتراما لإرادة الشعب، وعملا برغبة المؤسس الدستوري الذي خص تعديل الدستور بإجراءات خاصة، من أجل تحقيق الاستقرار لنظام الحكم في الدولة.

والجدير بالذكر في هذا المقام التنويه بما جاء به المؤسس الدستوري في الدساتير المتعاقبة، حيث جمع بين اقرار البرلمان، والاستفتاء الشعبي، ليتم إقرار مشروع التعديل بأغلبية أعضاء البرلمان[2]، ويعرض على الاستفتاء الشعبي فإن أقره الشعب أصدره رئيس الجمهورية وإلا أصبح لاغيا، [3] كما يعرض على المجلس الدستوري لمراقبته، ويمكن لرئيس الجمهورية إصداره إذا تحصل على أغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات نواب البرلمان[4] دون عرضه على الاستفتاء الشعبي.[5]

---

[1]- د. رمزي الشاعر - الإيديولوجيات - المرجع السابق ص 145.

[2]- نصت المادة 72 من دستور 63 على أنه "يتضمن إجراء تعديل الدستور، تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة للمجلس الوطني معا".

[3]- نصت المادة 193 من دستور 76 على أنه "إذا تعلق مشروع قانون التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور، فمن الضروري أن يتم الإقرار بالأغلبية $\frac{3}{4}$ المجلس الشعبي الوطني".

[4]- نصت المادة 165 من دستور 89 على أنه "يعرض القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري، بعد أن يقره المجلس الشعبي الوطني حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي، على استفتاء الشعب للموافقة عليه خلال 45 يوما الموالية لإقرار المجلس إياه".

[5]- المادة 176 من دستور 96 والمادة 208 من تعديل 2016 تنصان على أنه"إذا رأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطة والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

والمادتان 174 و208 من دستوري 96 وتعديل 2016 تنصان على أنه"لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي. وتعرض التعديل على الإستفتاء الشعبي خلال 50 يوما الموالية لإقراره ويصدر رئيس الجمهورية. التعديل الدستوري الذي مصادق عليه الشعب".

ونجد التطبيق لهذا الأسلوب في موضعين في الدستور الجزائري لسنة 96 حيث نصبت اللغة الأمازيغية لغة وطنية بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002 بموجب المادة 3 مكرر وكذا تعديل المادة 5 من دستور 96، وبوصف العلم الوطني والنشيد الوطني بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

ثانيا - إقرار مشاريع القوانين المتعلقة بمسألة الثقة في الحكومة:

لقد حافظ دستور 63 على مكانة المجلس الوطني في ميدان التشريع ولم يحدد اختصاصه[1]، لكن الدساتير التالية له عددت مجال القانون بعد إقرارهما ضمنيا وصراحة لمشاريع القوانين المرتبطة بمسألة الثقة في الحكومة، حسب ما جاء في نص المادتين 80 و84 من دستوري 89 و96 والمادة 5/98 من تعديل2016 التي تنص على أنه"...للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة..."[2].

لقد حدد دستوري 89- 96- وتعديل 2016 الحالات التي يجوز فيها للوزير الأول أن يقدم مسألة الثقة في حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني وهي:

1-تقديم الحكومة لبيانها عن السياسة العامة.

2-مناقشة بيان الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

3-تختم هذه المناقشة بلائحة أو إيداع ملتمس رقابة.

4-الحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة.

وبهذا النص الدستوري قيد دستوري 89 و 96 وتعديل 2016 مجال القانون، بمنح الحكومة الثقة أو طرح هذه الثقة، وبذلك يكون المجلس الشعبي الوطني مهددا بالحل طبقا لنص المادة 147 من هذا الأخير. فللحكومة الحصول على الموافقة الضمنية على مشاريع التي تطرحها والمتعلقة بمسألة الثقة، وبذلك تكون هذه الموافقة تعبيرا مفترضا عن إرادة المجلس الشعبي الوطني، ويكون هذا الأخير قد استسلم لإرادة التمثيل الوطني، دون ان يكون ذلك تعبيرا عن إرادته.

---

[1] - دستور 63 و76.

[2] - المادة 80 فقرة 4 من دستور 89، وتنص الفقرة 5 من المادة 84 من دستور 96 على أنه "للوزير أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته".

كما ألزم نص المادة الحكومة بتقديم استقالتها لرئيس الجمهورية إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامجها وسياستها العامة، ليعاد تعيين حكومة أخرى جديدة، وهذا الشرط يحقق للحكومة الحصول على أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني للوقوف بجانبها، وتمنع الإقتراع ضدها.

لم يشهد تاريخ الحكومات الجزائرية المتعاقبة أن أسقطها البرلمان بالتصويت ضد برنامجها، ولعل السبب يكمن في خشية تطبيق الرئيس للمادة 147 من تعديل 2016[1].

الفرع الثاني- توسيع دور السلطة التنفيذية في اتخاذ التنظيمات.

إن دور الحكومة في اتخاذ التنظيمات في ظل دساتير الجزائر المتعاقبة[2]، لم يعد مجرد عمل إداري يصدر عن الحكومة، من أجل تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني- البرلمان-، أو تنظيم موضوعات تشريعية معينة كالضبط الإداري، والمرافق العامة، والتنظيمات التفويضية، والتنظيمات الضرورية، بل تعدت الحكومة ذلك إلى مواجهة المشاكل بسرعة وحزم، باعتبارها الجهاز الفني صاحب الاختصاصات الواسعة التي جعلت السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص العام.

لقد تأثرت دساتير الجزائرية بالدستور الفرنسي لسنة 1958 فحددت مجال القانون، وأطلقت مجال التنظيم الذي هو"عبارة عن قرارات صادرة من السلطة الإدارية تنشئ قاعدة عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود أو معين من الأفراد"[3]، وبذلك أصبحت الحكومة صاحبة الاختصاص الأصيل في تنظيم كافة الموضوعات التي تخرج عن مجال القانون، عن طريق التنظيمات المستقلة، طبقا لنص المادة 125 من دستور96- والمادة 143 من تعديل 2016[4]، ومن خلال استقراء نص المادة 143 نجد المؤسس الدستوري قد أوجد الأساس القانوني الذي تعتمد عليه السلطة التنفيذية في إصدار مختلف التنظيمات.

وبناء على ما سبق ذكره نعرج على التشريع الحكومي عن طريق التنظيمات المستقلة التي تصدرها السلطة التنظيبية "رئيس الجمهورية" بناء على المادة 1/143 من نفس الدستور لتنظم بها كافة الموضوعات التي تخرج عن المجال التشريعي المخصص للبرلمان، وتسمى التنظيمات المستقلة نظرا لاستقلالها عن القانون، واستنادا إلى الدستور مباشرة في إصدارها.

---

[1]- تطبيق نص المادة 80 من دستور 89 التي تنص على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول..".

[2]- دستور 63- 76- 89- 96- تعديل 2016.

[3]- د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 1996، ص 407.

[4]- المادة 53 من دستور 63، المادة 152 من دستور 76، المادة 116 من دستور 89، المادة 125 من دستور 1996 والمادة 143 من تعديل 2016 التي تنص على أنه" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.
يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول رئيس الحكومة".

كما يحق أيضا للحكومة عن طريق الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا "إصدار التنظيمات التنفيذية والمعروفة ب" اللوائح التنفيذية" ونتناولها في نقطتين اثنين.

أولا- توسيع دور السلطة التنفيذية عن طريق التنظيمات المستقلة:

لقد وسعت دساتير الجزائر كثيرا من مجال السلطة التنظيمية في ميدان التنظيمات من خلال منحها الحق في معالجة كافة الموضوعات التي تخرج عن مجال القانون المخصص للسلطة التشريعية، والمحدد بموجب المادتين 140 و141 من تعديل 2016[1] وباقي المواد الأخرى المنثورة في الدستور، وما دون ذلك تتولى معالجته السلطة التنظيمية في شكل تنظيمات مستقلة، التي لا تستند إلى قانون ينظمها، لذلك تسمى أيضا بالتنظيمات القائمة بذاتها، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها استنادا إلى المادة 1/143 من نفس الدستور التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وتعرف التنظيمات المستقلة بأنها تلك التنظيمات التي تصدرها السلطة التنفيذية استنادا إلى المادة المذكورة آنفا، فهي قوانين حقيقية بغض النظر على شكلها، وتتمتع بقوة القانون ولا تتقيد إلا بنصوص الدستور، أو المبادئ القانونية العامة، التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي[2]، وتصبح التنظيمات المستقلة حكرا على السلطة التنظيمية، لا يجوز لها أن تتنازل عليها للسلطة التشريعية، ولا يمكن لهذه الأخيرة أن تلج هذا المجال، وإلا تعرض عملها للبطلان من قبل المجلس الدستوري[3].

لكن الملاحظ أن التنظيمات المستقلة تتداخل مع مجالي القانون والتنظيمات الأخرى هذا من جهة، ومن جهة أخرى لابد من التعرف على طبيعتها القانونية، خاصة مع ظهور فكرة المبادئ القانونية العامة كقيد على السلطة الإدارية في إصدارها، وإن مخالفة توزيع الاختصاص بين التنظيمات والقانون، يوجب الجزاء على ذلك، نتناوله فيما يلي:

1- إمكانية تداخل مجال التنظيمات المستقلة مع مجال القانون. مما لا شك فيه أن مجال القانون محدود ومحصور بموجب الدستور[4]، والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هل يشارك القانون التنظيمات المستقلة في تنظيم مجالها المستقل؟ نعم يشارك القانون التنظيمات

---

[1]- المادة 53 من دستور63 ، والمادة 151 من دستور 76، والمادة 115 من دستور 89 .

[2]- هذا ما أعلن عنه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 1961/9/8 على أنه"لا يجوز للحكومة أن تتنازل عن بعض الإختصاصات التشريعية التي خصصها لها الدستور، كما لا تملك سلطة تقدير التمسك، أو التنازل عن بعض هذه الإختصاصات". مجموعة أحكام المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1961 ص 40.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- تطور الأنظمة الدستورية المرجع السابق ص 408.

[4]- المواد 151 و115 و125 من دستور 76- 89- 96 على التوالي.

المستقلة في مجالها عن طريق وضع الضمانات، أو وضع المبادئ العامة أو القواعد العامة للموضوعات التي تدخل في مجاله المحدد بالدستور، ونخص بالذكر منها بالخصوص- موضوعات الضبط الإداري والمرافق العامة - نظرا لحساسيتها المفرطة والتي تعد من أهم التنظيمات التي تختص بها السلطة التنفيذية في مجالها التنظيمي.

وبما أن التنظيمات المستقلة تتقيد بالقواعد العامة والضمانات الأساسية في الموضوعات التي تدخل في مجالها المستقل، فإن الموضوعات المتعلقة بالقواعد العامة والضمانات الأساسية فإنها من صميم اختصاص المشرع[1]، ومن الأمثلة البارزة على ذلك، نصت المادة 140 البند 2 من تعديل 2016 على انه" القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات"، وما نصت عليه نفس المادة في البند 25"الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي".

بالرجوع إلى نص المادة 143 من الدستور فإن التنظيمات المستقلة تنظم كافة الموضوعات التي تخرج عن مجال القانون[2]، واستنادا إلى نصوص المواد التي تعالج السلطة التنظيمية عن طريق التنظيمات المستقلة، ومنها موضوعات الضبط الإداري والمرافق العامة، لكنها تتقيد بكافة الضمانات والمبادئ الأساسية والقواعد العامة التي خولها المؤسس الدستوري للمشرع تطبيقا للمواد 28 و151 و115 و122 و123 و140 و141 من دساتير الجزائر المتوالية.

وبناء على ما سبق لا يمكن للتنظيمات المستقلة على سبيل المثال المساس بحقوق المواطنين الأساسية، بل يجب عليها أن تلتزم هذه الضمانات والمبادئ والقواعد العامة، حتى لا تتعرض هذه التنظيمات للبطلان من قبل القضاء الإداري، نظرا لمخالفتها للقاعدة القانونية التي تعلوها وهي القانون تطبيقا لمبدأ "تدرج القواعد القانونية" [3] كما لا يمكن للسلطة التنظيمية أن تنظم مرفق كالقضاء لأنه يدخل في مجال القانون، وإذا اعتدت السلطة التنظيمية على هذا الإختصاص المحدد بالدستور، تعرض عملها للبطلان لعدم دستوريته.

ومما سبق ذكره يتأكد لنا اشتراك مجال القانون مع مجال التنظيم عند تنظيم المرافق العامة بالرغم من أنها من صميم اختصاص السلطة التنظيمية.

---

[1]- نصت المادة 151 من دستور 1976 بند 2 "القواعد المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وقانون الأسرة، وبخاصة الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والمواريث".

[2]- المادة: 53 و152 و116 والمادة 125 من دساتير الجزائر المتعاقبة على التوالي 63- 76- 89- 96.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص 212.

2-إمكانية تداخل مجال التنظيمات المستقلة مع مجال التنظيمات الأخرى:

مما لا شك فيه أن كافة التنظيمات بمختلف صورها تصدر عن السلطة التنفيذية، سواء كانت في صيغة مرسوم، أو قرار، كل هذه الصيغ من تنظيم هذه الأخيرة، وبالتالي فإن مجال هذه التنظيمات يتداخل دائما. فبالنسبة لتنظيم حق العمل وما تعلق به، يقتصر دور المشرع فيها على وضع القواعد العامة فقط، وتبقى باقي القواعد الأخرى المتعلقة بهذا الحق من اختصاص السلطة التنظيمية، عن طريق التنظيمات مثل تنظيم العمل داخل النقابات العمالية، مستندة في ذلك إلى حقها في تنظيم المرافق العامة. كما لها أن تصدر قرارات إدارية لتنفيذ أوامر أو مراسيم، وهذا العمل يؤكد تداخل مجال التنظيمات المستقلة مع مجال التنظيمات الأخرى أو التقليدية، وهناك من الفقهاء الفرنسين من رفض التمييز بين التنظيمات المستقلة والتنظيمات التقليدية الأخرى نظرا لعدم وجود معيار للتميز بين مجال هذه اللوائح ويرجع ذلك إلى صعوبة الموضوع، وتداخل المجالين مع بعضهما[1].

إنه من الصعب جدا التمييز بين مجال التنظيمات المستقلة والتنظيمات الأخرى في ظل دساتير الجزائر المتعاقبة، فبالرجوع إلى هذه الدساتير نجدها لم تحدد مجال التنظيمات بصفة عامة سواء منها التنظيمات المستقلة أو التنظيمات الأخرى.

كل ما جاءت به الدساتير الجزائرية المتعاقبة[2] هو تحديد مجال القانون، وترك ما دونه للتنظيمات، وبذلك تكون موضوعات التنظيم من صميم اختصاص السلطة التنفيذية سواء منها التنظيمات المستقلة، أو التنظيمات التنفيذية التي نصت عليها المادة 2/143 من تعديل2016 .

3- تحديد طبيعة التنظيمات المستقلة في دساتير الجزائر: إن طبيعة التنظيمات المستقلة التي تصدرها السلطة التنظيمية استنادا إلى المواد 53 و152 و116 و125 و143 من دساتير الجزائر تعطي الصبغة الإدارية لهذه التنظيمات وتعتبر أعمالا إدارية تعادل في طبيعتها وقيمتها كل الأعمال الإدارية الأخرى التي تصدرها جهة الإدارة، ونتيجة لذلك فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء والتعويض أمامه[3].

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 118 وما بعدها.

[2]- باستثناء دستور 63 الذي خصص مجال التشريع بالقانون للمشرع دون سواه.

[3]- د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية- دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف- الإسكندرية مصر 1982 ص 152.

أ. قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 111.

مما لاشك فيه أن التنظيمات المستقلة والتنظيمات الأخرى أول ما ظهرت في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة والتي تسمى"بالأوامر التشريعية أو أوامر بقوانين".

لقد كانت هذه الأوامر أداة فعالة في يد السلطة التنفيذية لإنتاج ما تريده من نصوص قانونية، وبذلك تسهل نشاطها الإداري والسياسي معا[1].

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن مجلس الدولة الفرنسي وهو الرائد في هذا المجال وهو السباق إلى قبول الطعن في التنظيمات المستقلة بموجب حكمه الصادر في 26-06-1959 في قضية مجال النقابة العامة للمهندسين التي أقر فيه لنفسه الحق في إلغاء التنظيمات المستقلة، وذلك بإلغاء مرسوم حكومي يحدد اختيار الأشخاص الذين يلجأ إليهم أرباب العمل لتوجيه أشغال الإنشاء. وقضى بما يلي"إن الحكومة ملزمة باحترام هذه المبادئ العامة للقانون..."[2] وأوجب على السلطة التنظيمية احترام هذه المبادئ وليس بإمكانها أن تتخذ تدابير في اختصاصها مخالفة للمبادئ العامة للقانون[3]، فإن مست السلطة التنظيمية بأحد هذه المبادئ في مجال تنظيمي بطبيعته فإن قراراتها تعرض للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، حتى ولو كانت هذه القرارات اتخذت من السلطة التنظيمية في المجال المحجوز لها.

ومما سبق ذكره يتضح أن التنظيمات المستقلة تخضع للمبادئ العامة للقانون التي تعلو على القانون، وهذا ما أشارت إليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام نذكر منها:

حكمه الصادر في 12-02-1960 الذي أعطى التنظيمات المستقلة الصفة الإدارية، وكذلك الحكم الصادر في 26-07-1982 والخاص بالطعن بالتسجيل لطلبة الأجانب في الجامعات الفرنسية والذي قضى فيه بأن التنظيمات المستقلة تنظيمات إدارية.

4- الجزاءات المترتبة على مخالفة توزيع الإختصاص بين القانون والتنظيم: يعتبر المجلس الوطني المنبثق عن دستور 1963 كبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في ميدان التشريع، أما السلطة التنفيذية، فهي صاحبة الاختصاص الاستثنائي، وبالتالي لا يمكن القول بأن السلطة التشريعية اعتمدت على المجال المخصص للسلطة التنفيذية، لأن المشرع هو صاحب الاختصاص الأصيل والمطلق في ميدان التشريع[4] وقد يقع العكس بالنسبة للسلطة التنفيذية.

---

[1]- د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية منشورات الحلبي الحقوقية ابن النديم للنشر، ط الأولى بيروت، سنة 2009، ص 365.

[2]- نقلا عن الدكتور- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- تطور الأنظمة الدستورية المرجع السابق ص 421.

[3]- المبادئ التي وضعها إعلان حقوق الإنسان، ومقدمة الدستور، كوجوب تحقيق المساواة بين المواطنين، ضمان الحريات الأساسية، فصل السلطات، قوة الشيء المقضي فيه، عدم رجعية قرارات السلطة العامة، عدم المساس بالحقوق المكتسبة، حق المنازعة في أعمال السلطة.

[4]- المادتين: 27 و28 من دستور 1963.

لكن الدساتير التالية له لم يعد المشرع في ظلها صاحب الاختصاص الأصيل في ميدان التشريع عن طريق القوانين العادية والعضوية، بل أصبح استثناء، بينما صار اختصاص السلطة التنفيذية الأصل في ميدان التنظيم عن طريق التنظيمات المستقلة، وهنا تنعكس القاعدة فيحتمل اعتداء المشرع على المجال المخصص للسلطة التنظيمية. وذلك عندما يشرع البرلمان بقانون في أحد الموضوعات التي تدخل في مجال التنظيم المستقل الذي هو من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، وهنا يكون احتمال اعتداء السلطة التشريعية على مجال السلطة التنظيمية، وأيضا يكون الاحتمال نفسه فيما يخص السلطة التنفيذية إذا اعتدت على مجال السلطة التشريعية.

وما دام مجال الاختصاص للسلطتين التشريعية والتنفيذية يحتمل الاعتداء عليهما فلا بد من حماية كل من مجالي القانون والتنظيم من تعدي الأول على الثاني والعكس[1]. وعند مخالفة توزيع الاختصاص بين السلطتين يتقرر الجزاء على المخالفة، وذلك لتفادي الخلاف والنزاعات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وكذا وأد كل محاولة تصدر من أي سلطة على مجال السلطة الأخرى.

ومن الجدير بالملاحظة أن دساتير الجزائر التالية لدستور 1963 جاءت بنصوص لحماية مجال القانون من الاعتداءات المحتملة من التنظيم، كما أقر المؤسس الدستوري الحماية لمجال التنظيم[2].

وقرر المؤسس الدستوري هذه الحماية لمجالي القانون والتنظيم عبر رقابة سابقة أو لاحقة عن طريق المجلس الدستوري[3].

وسنتناول الجزاءات المترتبة عن مخالفة توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والتنفيذية، أي بين مجالي القانون والتنظيم، والوقوف عند تعارض أحكام المجلس الدستوري مع أحكام القضاء الإداري.

أ- حماية مجال القانون: لم يتضمن دستور 63 أي نص يتضمن حماية مجال القانون من الاعتداءات المحتملة من السلطة التنفيذية، ولعله ترك هذه الحماية للقضاء بصفة عامة.

وقد تكفل بهذه الحماية القضاء في عهد النظام القضائي الموحد آنذاك ممثلا في المجلس الأعلى وقد كان القانون أسمى من التنظيم، هذا الأخير الذي تستطيع مخالفته، ويبقى في حالة

1- د. حاتم حسن- العلاقة بين اللائحة التنفيذية والقانون في ظل الظروف العادية- رسالة دكتوراة سنة 1983 ص 245.

2- المواد 155 و165 و186 من دساتير 89 و96 وتعديل2016.

3- المادتان 159 و169 من دستوري 89 و96.

تبعية للقانون، ومجال التنظيم محدود جدا نظريا لا يستطيع تجاوزه، فإن تعداه إلى مجال القانون أصبح منعدما لتعديه على مجال القانون الذي هو أعلى منه.[1]

لكن المؤسس الدستوري خالف هذه القاعدة في في ظل الدساتير الموالية له، حيث أخذ بالأسلوب الحديث مقتبسا ذلك مما جاء في دستور 1958 الفرنسي[2]، الذي حصر مجال القانون في موضوعات معينة، وما عداها يعود للمجال التنظيمي.

فقد أوردت المواد 151 و115 و122 و123 و140 و141 مجال القانون محصورا في موضوعات محددة، التي نصت على أنه "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور" ومن استقراء نص المادة يتأكد لنا أنه يفيد حصر مجال القانون وتحديد اختصاص السلطة التشريعية. في حين تتخذ السلطة التنظيمية التنظيمات، في المجالات غير المخصصة للقانون، وهذا ما نصت عليه المواد 10/111 و116 و125 و143 من نفس الدساتير حيث يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية، ويندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "لرئيس الحكومة سابقا" وعددت المواد 115 و122 و123 و140 و141 المجال القانوني المخصص للبرلمان ومن هذا التعداد يتأكد أن المؤسس الدستوري قد أخذ بالأسلوب الحديث المتمثل في تحديد وحصر مجال القانون، وترك ما دون ذلك لمجال التنظيم.

ومما سبق يتبين أن مجال التنظيم قد استحوذ على الولاية العامة، بينما قيد مجال القانون وحصر اختصاص البرلمان في ميدان التشريع واقتصر على بعض الموضوعات، وصار مجال التنظيم هو الأصل ومجال القانون هو الاستثناء[3].

أ1- حماية مجال القانون في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958:

كان السبق للقضاء الإداري الفرنسي المتمثل في مجلس الدولة الفرنسي، الذي وفر الحماية لمجال القانون من اعتداءات السلطة التنظيمية، وذلك بإخضاع كافة أعمال السلطة التنظيمية لرقابته، سواء اللوائح التنفيذية، أو الاستثنائية، أو التنظيمات المستقلة، معتمدا في ذلك على المعيار الشكلي الذي استقرت عليه أحكامه، فكان يحدد طبيعة العمل الإداري المعروض عليه بمصدره الشكلي، لا بمضمونه وموضوعه.

[1]- د. أحمد قارش- عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية المرجع السابق ص 34.

[2]- المادتان 34 و37 من الدستور الفرنسي لسنة 1998.

[3]- د. السعيد بوالشعير- النظام السياسي الجزائري طبعة 2- دار الهدى الجزائر 2013 ص 85.

وبحكم أخذ مجلس الدولة الفرنسي بالمعيار الشكلي، فقد اعتبر التنظيمات المستقلة، أعمالا إدارية وأخضعها لرقابة المشروعية، من حيث الشكل والاختصاص أو مخالفة القانون، أو السبب، أو سوء استعمال السلطة، أو الانحراف بها.[1]

وقد كان مسلك مجلس الدولة الفرنسي في تحقيق الحماية الكاملة للقانون، أعطى المبادئ القانونية العامة رتبة تعلو القانون، وأخضع كافة الأعمال الإدارية التنظيمية سواء المعتمد في إصدارها على نص المادة 37 من الدستور الفرنسي، أو المادة 38 منه، أو المادة 16 الخاصة بالظروف الاستثنائية.

ومما سبق ذكره يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي، وفر الحماية الكاملة لمجال القانون من اعتداءات السلطة التنظيمية، وكذا حقوق الأفراد، والحريات العامة من تعسف الإدارة.

ونورد في هذا الصدد فتوى لمجلسي إدارة المالية والاقتصاد المصري الصادرة في 13 نوفمبر 1956 التي جاء فيها أنه "لما كانت اللوائح التنفيذية ليس لها أن تتناول بالتنظيم أمورا من اختصاص المشرع، بل يقتصر الأمر فيها على وضع الأحكام المنفذة للقانون والمراسيم، بما ليس فيه تعديل لها، أو خروج على أحكامها، فإذا أضافت اللائحة شرطا جديدا إلى الشروط التي وضعها القانون، كان ذلك قيدا جديدا أضافته اللائحة دون ترخيص سابق من القانون"[2].

وتجدر الإشارة إلى أن حماية مجال القانون لا يقتصر على الحماية المكفولة عن طريق القضاء الفرنسي. بل تتعداه إلى استخدام المادتين 41 و61 من الدستور الفرنسي، وذلك بأن المادة 41 من نفس الدستور تجيز للحكومة حماية مجال التنظيم من اعتداء مجال القانون، فنشب النزاع بين الحكومة والبرلمان عند اقتراح مشروع قانون يهدد مجالها التنظيمي، ونفس المادة تجيز للبرلمان حماية مجاله عن طريق مقترح القانون الذي يعدل مجال التنظيم، فتدفع الحكومة بعدم القبول لكن البرلمان رفض هذا الدفع، وينتهي النزاع بعرض الأمر على المجلس الدستوري للفصل فيه وتحديد طبيعته طبقا للمادة 41 من الدستور الفرنسي، وحكم المجلس الدستوري يكون ملزما لجميع السلطات، وبهذا يكون البرلمان حاميا لمجاله القانوني.[3]

وفي حالة سكوت الحكومة عن اقتراح القانون ومناقشته من البرلمان وتمريره، آخذة بعين الاعتبار أنها يمكنها تعديله بموجب التنظيمات المستقلة مستندة في ذلك إلى المادة 37 من الدستور الفرنسي، إذا خاف البرلمان من الحكومة أن تعترض على القانون الذي تعتبره يمس مجال التنظيم، وفي الحالتين يمكن للبرلمان عن طريق رئيس أحد المجلسين أو 60 عضوا من

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- تطور الأنظمة الدستورية- المرجع السابق ص 482.

[2]- د. محمد سليمان الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق ص 452.

[3]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد- تطور الأنظمة الدستورية- المرجع السابق ص 474.

أحد المجلسين أن يطلب من المجلس الدستوري مطابقة القانون للدستور قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية طبقا للمادة 61 من دستور الفرنسي لسنة 1958.

وبذلك ينهي الخلاف بين الحكومة والبرلمان في طبيعة الموضوع محل النزاع، فإذا أعلن المجلس الدستوري مطابقته للدستور، التزم رئيس الجمهورية بإصداره، وتلتزم الحكومة بالامتناع عن إصدار تنظيمات مخالفة لهذا القانون.

وفي حالة السلب اعتبر القانون كأنه لم يكن، باعتبار أن قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة، نهائية غير قابلة لأي طعن.

أ2 - حماية مجال القانون في ظل دساتير الجزائر: لقد انفرد البرلمان المتمثل في المجلس الوطني بمجال التشريع دون سواه في ظل دستور63[1]، كل ما يمكن السماح به للرئيس هو حقه في طلب تفويض بالتشريع بالأوامر خلال مدة محدودة، وفي مجلس الوزراء، وبموافقة المجلس الوطني خلال 3 أشهر[2].

وقد أخذت الدساتير التالية له بالمعيار الشكلي، فبموجب هذا المعيار جعلت مجال القانون محدودا ومحصورا، حيث عددته مواد في هذه الدساتير[3].

لقد أوجد المؤسس الدستوري أدوات وآليات لحماية مجال القانون من اعتداءات السلطة التنظيمية، وذلك بإخضاع كافة أعمال الإدارة التنظيمية والتنفيذية لرقابة القضاء الإداري، واستند في هذا النوع من الحماية إلى المعيار الشكلي، وليس لمضمون النص، وذلك بتحديد طبيعة العمل المعروض على القضاء الإداري سواء المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

ونجد التطبيق للمعيار الشكلي في المادة 1/9 من القانون العضوي رقم 01/98[4]التي تنص على أنه"يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية"[5]، فالمشرع أخضع الأعمال الإدارية غير المشروعة للرقابة القضائية سواء من حيث الشكل أو الاختصاص أو مخالفة القانون أو السبب أو الإنحراف بالسلطة.

---

[1]- المادة 28 من دستور 63.

[2]- المادة 58 من نفس الدستور.

[3]- المواد 151 وغيرها من دستور 76.

[4]-المادة 1/9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج.ر.عدد37.

[5]- المادة 1/9 من نفس القانون.

كيف يحقق مجلس الدولة هذه الحماية؟ لقد أخضع المؤسس الدستوري كافة أنواع التنظيمات إلى رقابة القضاء الإداري، يحقق مجلس الدولة الحماية لمجال القانون من اعتداء السلطة التنفيذية عن طريق التنظيمات، سواء التي أصدرتها السلطة التنظيمية استنادا إلى المواد 53 و10/111 و116 و125 و143 من دساتير الجزائر المتعاقبة، نقلت صياغتها في تعديل 2016 عن سابقيه التي تنص على أنه"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"[1]، وكذا المواد المتعلقة بالحالة الاستثنائية التي خول فيها المؤسس الدستوري السلطات لرئيس الجمهورية[2].

واعتمادا على هذه النصوص يستطيع مجلس الدولة حماية مجال القانون من اعتداءات السلطة التنظيمية، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة من تعسف السلطة التنفيذية.

وللمجلس الدستوري الجزائري في هذا الشأن رأي[3]رقم 97/4 المؤرخ في 19 يناير 1997 المتعلق بدستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير 1997 الذي يكفل الحماية لمجال القانون من اعتداء التنظيم وهذا الرأي الوحيد في حدود علمنا الذي عبر فيه المجلس الدستوري الجزائري على ضرورة احترام السلطة التنظيمية لمجال القانون وعدم الاعتداء عليه، ويظهر ذلك من خلال الاعتبار الأخير الذي جاء فيه ما يلي:

"واعتبارا من جهة أخرى أن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، عندما أحالت أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي، قد أخلت بأحكام المادة 1/125 من الدستور[4]، التي تحدد مجال ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وبحكم أن المشرع يشرع في مجال"القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية طبقا للبند 6 من المادة 122 من دستور1996[5]، فإنه ينفرد باختصاص إنشاء الهيئات القضائية دون سواه.

---

[1]- المادة 58 من دستور 63 والمادة 153 من دستور 76 والمادة 124 من دستور 96. والمادة 142 من تعديل 2016.

[2]- المادة 44 من دستور 63 والمادة 119- 120- 121- 122- 123 من دستور 76 والمادة 86- 87- 88- 89 من دستور 89 والمادة 191- 193- 194- 195- 196 من دستور 96.

[3]- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 4 /97 المؤرخ في 97/02/19 ج.ر عدد 15 ص 29.

[4]- وكذا أحكام المادة 116 من دستور 1989.

[5]- البند 6 من المادة 151 من دستور 76، وكذلك البند 6 من المادة 115 من دستور 89.

ومن خلال هذا الرأي للمجلس الدستوري، يتبين جليا ان تنظيم الهيئات القضائية من حيث العدد والدوائر والاختصاص، يؤول للمشرع الذي يشرع فيه بقانون، ومما لا شك فيه أن المشرع عندما أحال في تحديد عدد ومقرات ودوائر المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي يكون قد خول للحكومة التشريع في مجال القانون.

ومصادقة المجلس الوطني الانتقالي على أحكام المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، يكون بذلك قد خول للسلطة التنظيمية التدخل في مجال القانون الذي هو من صميم اختصاص البرلمان.

وما تدخل المجلس الدستوري برأيه هذا إلا حماية لمجال القانون من اعتداء السلطة التنظيمية، على مجال تختص به السلطة التشريعية، وهذا بمثابة ضمانة لحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والمحافظة على الحدود الدستورية بين السلطتين.

وقد بلغ حرص المجلس الدستوري إلى درجة مراقبة مقتضيات التي تستند إليها النصوص التشريعية، مهتما بتوزيع مجالات الاختصاص طبقا للدستور[1].

ولعل حماية مجال القانون من اعتداءات السلطة التنظيمية لا تقتصر على الحماية القضائية التي يقرها القضاء الإداري، سواء عن طريق دعوى الإلغاء، أو الدفع بعدم المشروعية، بل تمتد أيضا إلى استخدام المادة 64 من دستور 63 والمادة 159 من دستور89 والمادة 169 من دستور 96 والمادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالطريقة الغير مباشرة لحماية مجال القانون من اعتداء السلطة التنظيمية عليه.[2]

حيث إن ما جاء في دستور 63 لم ير النور نظرا لقصر مدة استعمال الدستور أقل من شهر، غير أن المؤسس الدستوري في دساتير 89 و96 وتعديل 2016 أجازت للمشرع عن طريق رئيسه حماية مجال القانون، كما أجاز للحكومة حماية مجالها التنظيمي عن طريق الدفع بعدم قبول مشروع قانون يهدد مجالها التنظيمي[3]، وقد سمحت النصوص الدستورية بحماية مجال القانون وذلك باقتراح قانون، أو تعديل قانون يتناول تنظيما قد اعتدى على مجال القانون، فإن تمسك أحد الطرفين بموقفه، يكون إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لأخطار أحدهما أو كلاهما للمجلس الدستوري الذي يفصل قبل إقرار القانون برأي أو بعد

---

[1]- البند 6 من المواد 151 من دستور76، و115 من دستور89، و122 من دستور 96 و البند 06 من المادة 140 من تعديل 2016.

[2]- أ. بلحاج نسيمة مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية رسالة ماجستير- جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة- كلية الحقوق سنة 06-07 ص 118.

[3]- د. لدرع نبيلة- مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري- رسالة دكتوراة- جامعة الجزائر كلية الحقوق سنة 2013- 2014 ص 71.

إقراره بقرار، ويكون رأي أو قرار المجلس الدستوري حاسما في الموضوع لأن قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات وهذا ما تؤكده المواد 159 و169 و191 من دستور 89 و96 ومن التعديل الدستوري لسنة 2016 على التوالي، وبذلك يكون المشرع قد ضمن حماية لمجال القانون[1] من تعدي السلطة التنفيذية. وفصل المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 بنص المادة المذكورة على أنه"تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

ب- حماية مجال التنظيم: إن دراسة أحكام الدساتير الجزائرية المتعاقبة، نجدها حرصت في معظمها على حماية مجال التنظيم عدا دستور 1976، الذي لم يتضمن أي نص يقرر رقابته على دستورية القوانين وكل ما يمكن الإشارة إليه في هذا الصدد هو ما نصت عليه المادة 3/111 من نفس الدستور التي تنص على أن رئيس الجمهورية هو "حامي الدستور"، ويستشف من نص المادة أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يسهر على توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يسمح له بالتدخل لحماية مجال التنظيم من اعتداء السلطة التشريعية.

بينما تنص المادة 155 من دستور 1989 على أنه "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولها إياه أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات..." فقد أحدث الدستور آلية لحماية مجالي القانون والتنظيم فعملية الرقابة الدستورية، تعد الآلية الأنجع والوحيدة لضمان حماية الدستور، وكذا النصوص القانونية من الاعتداء على الاختصاص لسلطة على أخرى[2].

وقد تبنى ذات الآلية دستوري 1996 وتعديل 2016 للتمييز بين ما هو من مجال القانون، وما هو من مجال التنظيم، وذلك عن طريق المجلس الدستوري[3]، فيبدي هذا الأخير في آرائه وقراراته، مدى دستورية القوانين والتنظيمات، إما برأي قبل التنفيذ أو بقرار بعد التنفيذ، وفي ذلك تميز بين الحماية القبلية والحماية البعدية.

ب-1الحماية القبلية "الوقائية" : نظمت دساتير الجزائر المتعاقبة – عدا دستور 76- عملية الرقابة الوقائية بنصوص المواد 64 و155 و165 و186 التي يتولى فيها المجلس الدستوري بالفصل في دستورية القوانين والتنظيمات برأي قبل صدور النص المعروض عليه عن طريق الإخطار، من الجهات المخولة دستوريا -رئيس الجمهورية- رئيس المجلس الشعبي الوطني- رئيس مجلس

---

[1]- المادة 64 من دستور 63 وكذا المادة 157 من دستور 89 والمادة 167 من دستور 96.

[2]- د. السعيد بوالشعير- علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري المرجع السابق ص 355.

[3]- المادة 165 من دستور 1996 والمادة 186 من تعديل 2016.

الأمة - وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 2/187 على أنه"...أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين 50 نائبا أو ثلاثين 30 عضوا من مجلس الأمة.[1]

إذا ظهر للمجلس أن نصا ما يخرج على نطاق القانون، أو يتعارض مع التفويض التشريعي[2]. فللسلطة التنظيمية أن تدفع بعدم قبوله أمام المجلس الدستوري للفصل فيه، وبالرجوع إلى آراء هذا الأخير فيما يخص ركن الإختصاص، فإنه يلاحظ أن المجلس يتمسك بمبدأ الفصل بين السلطات، ففي رأيه الصادر في 28 غوشت 1989 الخاص بدستورية "النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اعتبر المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، غير دستورية لأنها تتعدى المجال الذي خص به الدستور مجال القانون، وذلك بحق إنشاء لجنة تحقيق دائمة تختص باستقبال ودراسة العرائض التي ترسل إلى المجلس الشعبي الوطني، وإخطار الأجهزة والهياكل التابعة للدولة.

وقد أعقب المجلس الدستوري هذين الرأيين بأراء أخرى منها الرأي رقم 2000/10 المؤرخ في 28 نوفمبر 2000 والرأي رقم 2001/12 المؤرخ في 13 يونيو 2001 أن التشريع في القانون الأساسي للنائب وكذا موظفي المجلس، يعود للسلطة التنظيمية وليس للبرلمان. وبذلك يكون المجلس الشعبي الوطني قد تجاوز اختصاصه وعمله، وهذا يتناقض مع نص المادة 115 من دستور 1989 [3]التي تحدد مجال القانون.

وكذلك رأي المجلس الدستوري المؤرخ في 13 يونيو سنة 1998 المتعلق بعدم دستورية المواد 5 و7 و12 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لأعضاء البرلمان، كون هذه المواد تعطي للبرلمان حق التشريع في مسائل تتجاوز اختصاصه المحدد في الدستور، حيث لا يمكن أن ينظم بقانون كيفية تطبيق المادة 5/ ف أخيرة و7/ ف أخيرة و12 من هذا القانون المتعلقة بمنح قروض لشراء سيارات، لأن تطبيق القانون يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة وبعد تعديل 2008 للوزير الأول طبقا لنص المادة 2/125 من دستور 1996 ويكون لمجلس الدستوري في آرائه المذكورة قد تدخل لحماية التنظيم من اعتداءات السلطة التشريعية، وبهذه الأراء أيضا قد أقر الرقابة القبلية أي السابقة على صدور القانون. حتى لا يكون هناك اعتداء على اختصاص السلطة التنظيمية أو الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا".

---

[1]- كما أضافت المادة 188 بأنه"يمكن إخطار المجلس الدستوري بدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

[2]- طبقا لنص المادة 58 من دستور 1963.

[3]- رأي رقم 89/1 المؤرخ في 28 غشت 1989.

ب-2 الحماية البعدية "اللاحقة":

إن النصوص التشريعية أو التنظيمية عندما تصبح سارية المفعول بعد استيفائها لشروط الشكلية- أي بعد الإصدار والنشر- يحق للمجلس الدستوري مراقبة القانون أو التنظيم، عند إخطاره من طرف الهيئات المختصة - رئيس الجمهورية أورئيس المجلس الشعبي الوطني، أورئيس مجلس الأمة، أوالوزير الأول، أو50 نائبا، أو 30 عضوا من مجلس الآمة-.

فالرقابة اللاحقة على النشاط التشريعي لحماية مجال التنظيم يمارسها المجلس الدستوري ضد اعتداءات السلطة التشريعية، بعد إقرار النص من طرف البرلمان، فإذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية التشريع المطعون فيه أمامه لاعتدائه على مجال التنظيم، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس[1]، أي مدى احترام النص المعروض للمراقبة لقواعد توزيع الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنظيمية طبقا لأحكام المواد 122 و123 و140 و141 من دستوري 96 وتعديل 2016، وكذا احترام أحكام المادتين 125 و143 منهما، مع وجوب احترام كل سلطة لاختصاصها تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.[2]

وقد خلص المجلس الدستوري في كثير من قراراته الرقابية على مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات ومن هذه القرارات:

القرار الأول: قرار رقم 2 المؤرخ في 30 غوشت سنة 1989 المتعلق بقانون النائب وكذلك القرار رقم 3 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1989 المتعلق بلائحة نائب المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989[3] الذي قضى فيه المجلس الدستوري بعدم مطابقة المادتين 17- 33 جزئيا لأحكام الدستور في فقرتيها الأولى اللتان تخولان للنائب ممارسة الرقابة الشعبية على مستوى دائرته الانتخابية مدى تطور الحياة السياسية والثقافية والإجتماعية والإقتصادية. وكذا أنشطة مختلف المصالح العمومية، مع السهر على تطبيق القانون والتنظيم، فالمهام المتناولة في المادتين 17- 33، فيهما تجاوز للمهام الموكولة للنائب بموجب الدستور، وهذا ما جاء في نص القرار معتبرا "ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام، وبتخويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القانون والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية.[4]

---

[1]- المادة 159 من دستور 89. والمادة 69 من دستور96 والمادة 190 من تعديل 2016.

[2]- أ. سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 153.

[3]- أ. بلحاج نسيمة، مسائل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 119.

[4]- قرار رقم 89/2 المؤرخ في 30 غوشت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب.

وفي ذات السياق قضى بمطابقة المادة 20 من نفس القانون للدستور، لأنها تخول للنائب في المجلس الشعبي الوطني الحق في المشاركة في أشغال المجالس الشعبية البلدية والولائية، التي تقع في دائرة الانتخابية، فإن القانون أسند إليه مهمة تتجاوز مهمته ذات الطابع الوطني، معتبرا أنه "نظرا للنص على أن النائب يشارك في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية الداخلة في دائرته الانتخابية، فإن القانون يوكل إليه صلاحيات تتجاوز مهمته ذات الطابع الوطني"[1].

واعتبر أيضا المادة 21 من القانون الأساسي للنائب غير مطابقة للدستور لأنها تعطي للبرلمان الحق في سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول المسائل المتعلقة بسير المصالح العمومية، وهذا الإجراء ينبع ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية، وهذا ما نستشفه من قرار المجلس الدستوري في الاعتبار التالي: "نظرا لكون المادة 21 من النص المعروض على المجلس الدستوري للدراسة، تخول النائب طلب سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية التابعة لدائرته الإنتخابية.

ونظرا لكون هذا الإجراء يشكل أمرا واجبا للسلطة التنفيذية ولا يندرج بتاتا ضمن صلاحيات النائب الدستورية، ونص المادة 21 على هذا النحو يستبعد مبدأ الفصل بين السلطات"[2].

القرار الثاني: المتمثل في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أين اعتبر المجلس الدستوري أن المادة 49 منه تتعارض مع المادة 94 من دستور 89، التي تعطي للجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني حق الزيارات الإعلامية، من أجل تقدير المسائل التي تطرح عليها عند دراستها لمشاريع القوانين، ولم تمنح هذه اللجان سلطة التفتيش التي تمس باستقلال السلطة التنفيذية، وتعد خرقا صارخا لمبدأ الفصل بين السلطات.

ونعتبر أن هذين القرارين وغيرهما للمجلس الدستوري الجزائري اهتداء إلى استنتاج "مبدأ الفصل بين السلطات" دون أن تنص الدساتير على ذلك صراحة، وتطور هذا الاهتداء إلى الإفصاح عنه في العديل الدستوري لسنة 2016. وبهما يكرس التزام السلطات حدود اختصاصها الذي نص عليه المؤسس الدستوري في الدستور[3].

- وقد نص التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادتين 13 و14 منه على 'مبدأ الفصل بين السلطات' صراحة.

---

[1] - قرار رقم 89/2 المؤرح في 30 غشت 1989 القرار السابق.

[2] - نفس القرار.

[3] - الإعتبارات الثلاثة من النقطة 4 من الرأي 2001/12 المؤرخ في 13-01-2001 المتضمن القانون الأساسي للنائب.

لكن ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن قرارات المجلس الدستوري وآراؤه التي لها علاقة بمجال التنظيم لم يخطر بأي نص تنظيمي لرقابة مدى دستوريته ومع ذلك قام بالعديد من الفحوصات يحدد فيها مجال التنظيم عند تناوله بالمراقبة للنصوص التشريعية ومنها:

رأيه رقم 98/4 المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، قضى فيه بعدم دستورية المادة 11 منه لأنها تندرج في مجال القانون المتعلقة بالاستفادة من قرض بدون فائدة لشراء سيارة لصالح عضو البرلمان.

لقد رأى المجلس الدستوري بأن هذا العمل يدخل في مجال التنظيم بسبب عدم وروده في المواد الداخلة في مجال القانون، لا سيما منها المادة 115 من دستور 89 والمادة 122 و123 من دستور 96[1] والمادتان 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ولعل من خلال قراءتنا لأحكام المجلس الدستوري الصادرة في إطار الرقابة والمطابقة الدستورية، نجد العديد من القوانين لا تدخل في مجال القانون بحكم التعداد الوارد في الدساتير عدا دستور 63، ومنها قانون رقم 03/06 الذي يحدد قواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين. وكذلك قانون رقم 07/99 المتعلق بالمجاهد والشهيد.[2]

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على مدى ميل المجلس الدستوري بحكم تركيبته إلى تقوية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وتوفير الحماية أكثر للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الحدود الفاصلة بين مجالي القانون والتنظيم ينتابها كثير من الغموض، خاصة وأن المؤسس الدستوري استعمل عبارة المبادئ الأساسية والقواعد العامة[3]، فبموجب هذا النوع من المصطلحات الفضفاضة والعامة، يكون المؤسس الدستوري أكثر حماية لمجال التنظيم منه للقانون، فقيد السلطة التشريعية بأن تضع المبادئ الأساسية والقواعد العامة وتترك ما دون ذلك للسلطة التنظيمية، من جزئيات وتفاصيل لوضع تلك المبادئ الأساسية والقواعد العامة موضع التطبيق.

إن الدقة تقتضي معرفة ما هي المبادئ الأساسية؟ وما هي القواعد العامة؟ التي هي من صميم اختصاص المشرع، وما هي الجزئيات والتفاصيل التي تتكفل بها السلطة التنظيمية؟ التي يختص بها التنظيم، وما هو المعيار الذي يعتمده المجلس الدستوري في التمييز بين المبادئ الأساسية والقواعد العامة من جهة؟ والتفاصيل والجزئيات التي يتكفل بها التنظيم من جهة أخرى؟.

---

[1]- الرأي رقم 98/4 المؤرخ في 13 يونيو 98 السابق الذكر.

[2]- قانون رقم 07/99 المتعلق بالمجاهد والشهيد ج.ر عدد 25 المؤرخة في 1999/4/12 ص 3.

[3]- أنظر المواد 151 من دستور 76، والمادة 115 من دستور 89، والمادة 122 من دستور 96. والمادة 140 من تعديل2016.

إن الحدود بين مجالي القانون والتنظيم غير مرسومة بدقة، وبالتالي فاحتمال اعتداء أحد المجالين على الآخر أمرا واردا، نظرا لعدم اعتماد المجلس الدستوري معيارا معينا في حماية مجالي القانون والتنظيم. لكن الذي نستشفه من آراء وقرارات المجلس الدستوري نجده يوفر الحماية أكثر للمجال التنظيمي، ففي إطار ممارسته للرقابة الدستورية ورقابة المطابقة الدستورية، نجده تفحص 7 حالات اعتبر 6 منها تدخل في مجال التنظيم، وواحدة فقط تندرج ضمن اختصاص مجال القانون[1]، فضلا عن ذلك احتمال توسع التنظيم على حساب القانون، خاصة عند الممارسة الفعلية، ومع ذلك لا تعرض التجاوزات على رقابة المجلس الدستوري لأنه في سبات لا يستفيق إلا بإخطار من الهيئات المخولة وهذا ما لم يحدث، بينما مجال القانون فهو أكثر عرضة للرقابة الدستورية، وليس له أن يفحص هذه التنظيمات من تلقاء نفسه.

وبناء على ما سبق ذكره يتضح جليا توفير الحماية اللازمة لمجال التنظيم، من قبل المجلس الدستوري، بينما تنحصر بالنسبة للمجال القانوني.

ومن نافلة القول أن عملية الرقابة السابقة واللاحقة لدستورية القوانين، تخضع لنوع العلاقة التي تربط رئيس الجمهورية وهيئات الإخطار، ومدى قوتها وضعفها أمام رئيس الجمهورية. ومدى سيادة المجلس الدستوري في مجال توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنظيمية، بحكم تشكلته كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك عند الحديث على الرقابة السابقة.

أما الحماية القضائية لمجال التنظيم عن طريق مجلس الدولة، فسنؤجلها عند الحديث على الرقابة القضائية في المبحث الثاني من الفصل الثاني من الباب الثاني.

5- المبادئ القانونية العامة كقيد على التنظيمات المستقلة:

لقد كانت التنظيمات في ظل دستور 63 تابعة كلها للقانون، وليس لها مجال مستقل، كان يطعن في هذه التنظيمات بمخالفتها للقانون كوجه من أوجه تجاوز السلطة، وكانت قواعد القانون تعلو قواعد التنظيم ويلتزم هذا الأخير بأحكام القانون وتابع له في كل أحكامه.

غير أن الدساتير الجزائرية الموالية لدستور 63 اتخذت منحى آخر، حيث في ظلها تحررت التنظيمات المستقلة باعتبارها صاحبة مجال مستقل عن القانون، ولم يعد القانون بالنسبة للتنظيمات المستقلة قاعدة عليا تلتزم بها السلطة التنظيمية في كل ما تتخذه من تنظيمات. وتستند في اتخاذها إلى الدستور مباشرة.

---

[1]- أ. بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 121.

ومما لا شك فيه أن دساتير الجزائر تأثرت بالدستور الفرنسي لسنة 1958، لأن هذا الأخير هو من أوجد نظام اللائحة المستقلة، مما جعلها- دساتير الجزائر- تتأثر به وتنحو منحاه.

لكن الذي يخشاه الفقه والقضاء في هذا المجال هو أن يصير التنظيم المستقل في رتبة القانون، ولا يخضع لأية تبعية - إلا للدستور- مما يهدد مبدأ الشرعية، وترك السلطة التنفيذية تفعل ما تشاء دون رقيب، لذلك عمل الفقه والقضاء على إقرار المبادئ القانونية العامة، كبديل للقانون في إتجاه ميدان التنظيم المستقل وكقاعدة عليا تلتزم بها التنظيمات[1].

نتناول مدى خضوع التنظيم المستقل للمبادئ القانونية العامة عند الفقه والقضاء فيما يلي:

أ- موقف الفقه الجزائري من المبادئ القانونية العامة:

سبق وأن أشرنا إلى أن المبادئ القانونية العامة كان أول من استنبطها مجلس الدولة الفرنسي من مقدمات الدساتير، ومن إعلان حقوق الانسان، ومن روح التشريع، وللفقه الجزائري موقف منها.

لقد عرف أستاذنا الدكتورعمارعوابدي المبادئ القانونية العامة بأنها "مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني، يتم اكتشافها بواسطة القضاء، ويعلنها هذا الأخير في أحكامه فتكتسب قوة إلزامية"[2].

وعرفها الأستاذ أحمد محيو المبادئ القانونية العامة بأنها "عدد من المبادئ التي لا يحتويها متن النصوص القانونية- كالدستور والقانون والتنظيم- وإنما يذكر في مقدمة أو ديباجة هذه النصوص، يفرض القضاء على الإدارة واجب احترامها"[3].

كما يضيف عن مصدر هذه المبادئ القانونية العامة بأنها"...فبالنسبة للبعض تنتج هذه المبادئ عن الضمير الجماعي، وتولد بصورة عرفية، وترتبط هذه المبادئ بنوع من القانون العام العرفي الذي يظهر تاريخيا في عدد من النصوص، كإعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 ومقدمة الدساتير، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 ديسمبر سنة 1948".

وأما بالنسبة للبعض الآخر، فإن أصل هذه المبادئ هو القضاء فقط، وخاصة مجلس الدولة الفرنسي الذي قام بتكريس وجودها.

---

[1]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص 428.

[2]- د. عوابدي عمار القانون الإداري ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1987 ص 101.

[3]- أ. أحمد محيو، محاضرات المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب، طبعة2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1979 ص 21 و47 وما بعدها.

ومن أمثلة المبادئ القانونية العامة، القضاء على استغلال الإنسان لأخيه الإنسان، كل المواطنين سواسية أمام القانون، مساواة المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون، ويترتب على ذلك تعويض قبلي عادل ومنصف، عدم تحيز الإدارة، حرية الصناعة والتجارة[1]، المساواة أمام الضرائب، مبدأ مساواة المنتفعين بخدمات المرفق العام، عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات[2]، ومبدأ دولة الحق والقانون[3].

أما عن تحديد القيمة القانونية للمبادئ القانونية العامة وفقا لسلم التدريجي للنظام القانوني المعمول به في الدولة، فإنه يوجب طرح السؤال التالي، هل المبادئ القانونية العامة أقوى وأعلى مرتبة من القانون العادي، أم أنها متساوية؟ أم أنها تأتي في المرتبة أدنى من القانون؟

للإجابة عن هذا السؤال يقرر الأستاذ الدكتور عمار عوادي أن المبادئ القانونية العامة تحتل المرتبة الأدنى من القانون، لأن القضاء هو الذي ينشئ هذه المبادئ القانونية العامة وفي هذا الإطار يجب على القضاء عدم الخروج عن قواعد القانون العادي وعدم مخالفتها عند استنباطه للمبادئ القانونية العامة لأنه ملزم باحترام قواعد القانون العادي[4].

وبالنتيجة فإن المبادئ القانونية العامة تحتل المرتبة الأولى من القانون فإنها تلزم السلطة التشريعية، ولا تستطيع مخالفة قواعد القانون العادي، وهذا الأخير يمكن أن يلغي المبادئ القانونية العامة ويعدلها وذلك عن طريق إنشاء قواعد قانونية مخالفة لها[5].

ولا يفوتنا أن نعرج على القيمة القانونية للمبادئ القانونية العامة عند الفقه الجزائر، له رأيان في الموضوع، حيث يرى الأستاذ الدكتور عمار عوابدي أن القيمة القانونية للمبادئ العامة أنها تتمتع بالقيمة القانونية المنشئة للحقوق والالتزامات، والمراكز القانونية وتعدلها وتلغيها، وبالتالي فهي قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة، غير مكتوبة تستشف من إعلان حقوق الإنسان، والمواثيق وديباجات أو مقدمات الدساتير، والقانون الطبيعي، والقضاء الإداري[6].

---

[1]- وبعض هذه المبادئ نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المواد 32-34 و44 و48 و56 و64 و78...

[2]- انظر رأي المجلس الدستوري رقم 89/1 الذي استنتج المجلس الدستوري الجزائري فيه مبدأ الفصل بين السلطات.الرأي السابق.

[3]- د. السعيد بو الشعير النظام السياسي الجزائري ج 2 د.م.ج سنة 2013 ص 80 وما بعدها.

[4]- د. طعيمة الجرف- مبدأ المشروعية- المرجع السابق ص 69.

[5]- د. عمارعوابدي- القانون الإداري- المرجع السابق ص 106 ج2.

[6]- د. عمار عوابدي - نفس المرجع ص 102.

ويرى الأستاذ أحمد محيو أنه يجب التمييز بين المبادئ القانونية العامة ذات القيمة الدستورية، والمبادئ القانونية العامة ذات القيمة القانونية، والتفريق بينها فيما يتعلق بقيمتها الدستورية. فتكون الأولى الأعلى من الثانية وإلا اعتبرها القاضي كل المبادئ القانونية العامة ذات قيمة تشريعية كافية لإلزام الإدارة باحترامها[1].

فيما يخص قيمة المبادئ القانونية العامة لقد سبق وأن ذكرنا رأي بعض من الفقه الجزائري الذي ذهب مذهبين الأول يرى أنها تأتي أدنى من القانون وتفوق التنظيم، ويرى الثاني أن المبادئ القانونية العامة إما أن تكون ذات قيمة دستورية، أو ذات قيمة قانونية، فالمبادئ المستوحاة من مقدمات الدساتير ومن إعلانات حقوق الإنسان، وقد استنبط بعض هذه المبادئ المجلس الدستوري الجزائري كمبدأ الفصل بين السلطات، فهذه الأخيرة أعلى من الثانية.

واعتمد الاتفاقيات والمعاهدات ذات الصلة بالحقوق الموافقة لما جاء في نص المادتين 122 و140 من دستوري 96 و2016، وكذلك القوانين العضوية التي جاء بها الدستورين في المادتين 123 و141 منهما[2]، وكذلك مبدأ المساواة بين المواطنين، يخضع المتواجدين منهم في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة والعكس صحيح أيضا[3].

كما تجدر الإشارة إلى موضعي الخلاف بين القوانين الإستفتائية والقوانين الصادرة عن البرلمان في موضعي الرقابة الدستورية للقوانين وطريقة تعديلها.

حيث تخضع التشريعات البرلمانية، سواء العادية منها أو العضوية لرقابة المجلس الدستوري، بينما القوانين الاستفتائية لا تخضع لهذا النوع من الرقابة لكونها صادرة عن الشعب مصدر السلطة والسيادة. هذا ما استقر عليه المجلس الدستوري الفرنسي في كل أحكامه، على خروج هذا النوع من القوانين من اختصاصه، وبالتلي عدم مراقبتها[4].

وتخضع القوانين الصادرة عن البرلمان للتعديل من طرفه باعتباره مصدرا لها، بينما القوانين الاستفتائية لا يمكن تعديلها إلا بواسطة استفتاء جديد، أو اتفاق بين ممثلي الشعب عملا

---

[1]- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 102.

[2]- قرار المجلس الدستوري رقم 1989/01.السابق الذكر.

[3]- رأي رقم 1998/04 الاعتبار الثالث والرابع من أولا. أ والاعتبار الخامس والسادس من أولا. ب. الاعتبار 10. رأي رقم 2001/12 النقطة 10.

[4]- انظر حكم المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 6 نوفمبر 1962. وحكمه الصادر في 1992/9/15 وحكمه أيضا الصادر في 1992/09/23 وحكمه الصادر في 2003/03/26 والخاص بعدم اختصاص المجلس الدستوري بمراجعة الدستورية المتعلقة بتنظيم إعلان الجمهورية نقلا عن د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد تطور الأنظمة الدستورية لمرجع السابق ص 392.

بنص المادة 2/7[1] التي تنص على أنه "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين"[2]، فمن هم الممثلين للشعب؟

إنهم الأجهزة المنتخبة عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري، وهم رئيس الجمهورية والبرلمان معا اللذين يخول لهما تعديل القوانين الاستفتائية، فبعد إصدار البرلمان لقانون التعديل، لا يستطيع رئيس الجمهورية معارضته إلا إذا كان يتعارض مع قاعدة أقرها قانون استفتائي سابق ويصح العكس كذلك.

وتعتبر موافقة رئيس الجمهورية على القانون الإستفتائي قيدا على سلطة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية فليس له تعديل قانون استفتائي إلا بموافقة رئيس الجمهورية على هذا التعديل.

إن تعديل القوانين الإستفتائية موقوفة على طبيعتها، فإن كانت الموضوعات التي تتناولها بالتنظيم تتعارض مع نص المادة 7 من دستور 89- 96، وكذا المادة 27 وكذا المادة 5 من دستوري 63- 76 والمواد 7 و8 ودساتير89 و96 و2016 على التوالي، فينظر إلى طبيعة هذه الموضوعات المراد تعديلها إن كانت ذات طبيعة دستورية تعدل وفقا للدستور، وإن كانت طبيعتها تشريعية تدخل في مجال القانون فتعدل بواسطة البرلمان، وقد تكون تنظيمية تعدل بواسطة الإدارة وعلى الرغم الموافقات المتتالية على برنامج الحكومات المتعاقبة، إلا أن استخدام هذه الضمانة يبقى يحدث اضطرابا في المفهوم القانوني المتعارف عليه الذي هو "تعبيرا عن الإرادة العامة للأمة "ويعد التطبيق لهذه الضمانة هو التعبير الضمني والمفترض في إرادة البرلمان، وهذا يعبر عن الاستسلام لإرادة التمثيل دون التعبير عن الإرادة الحقيقية للسلطة التشريعية وإصدار المفهوم القانوني باعتباره التعبير عن إرادة الأمة.

فهذه المبادئ القانونية العامة تعلو القانون وتحتل المرتبة تحت المعاهدة وأما الثاني فلها قيمة القانون عندما تكون مستوحاة من القانون "التشريع العادي".

هذا ما ذهب إليه الفقه الجزائري في حدود علمنا، لكن الواقع يبين بأن جل هذه المبادئ نصت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة وبالتالي فهي قواعد قانونية مكتوبة ليست مستوحاة من القضاء - القضاء الإداري- وبالتالي فهي تحتل مرتبة هذه التشريعات، فإن كانت دستورية فهي

---

[1]- المادة 27 من دستور 63 التي تنص على أنه "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني.."، وكذا نص المادة 5 من دستور 76 التي تنص على أنه "السيادة الوطنية مللك للشعب يمارسها عن طريق الإستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين".

[2]- المادة 7 من دستور 89 و96 والمادة 8 من تعديل 2016 التي تنص على أنه"السلطة التأسيسية ملك للشعب وحده".

لها قيمة الدستور وإن كانت في القانون العادي فإنها تحتل مرتبة القانون العادي، وبالتالي نقول أنه لا مسوغ لتمييزها عن القواعد القانونية التي انبثقت عنها.

اللهم إلا بعض المبادئ التي يستنبطها القضاء ولم ينص عنها في التشريع فهنا نتبنى رأي الأستاذ أحمد محيو الذي يرى أن ما كان فيها منبثقا عن مقدمات الدستور والمواثيق كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فإنها تحتل المرتبة الأعلى من القانون، وبالتالي فهي تعدله وتلغيه. وما كان من التشريع العادي فهو مساو للقانون ويلغي ما دونه.

كما أن المبادئ القانونية العامة المستخلصة من التنظيم لا تتقيد بها التنظيمات المستقلة ولا تخضع لها، وتتقيد بهذا النوع من المبادئ أعمال الإدارة الأدنى من التنظيم المستقل، وتخضع هذه المبادئ للمبادئ القانونية المستخلصة من الدستور والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيرها من المبادئ التي تعلو التنظيم المستقل في التدرج القانوني.

أ- موقف القضاء من المبادئ القانونية العامة:

ب1- موقف مجلس الدولة الجزائري من المبادئ القانونية العامة:

لقد ترسخت المبادئ القانونية العامة، بموجب الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي[1]، كما سبقت الإشارة إلى ذلك.[2]

وأما موقف مجلس الدولة الجزائري من المبادئ القانونية العامة، فقد نصت المادة 171 من تعديل 2016 على أنه:"... يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون".

نأمل أن يقوم مجلس الدولة الجزائري بتكريس محتوى المادة ويجسده في اجتهاداته، رغم أن هذه المبادئ القانونية العامة دونها الدستور 96 في كثير من مواده: 29 و31 و32 و33 و36 و37 و38 و41 و51 و64. و تكررت في تعديل 2016 في المواد 32 و34 و38 و45 و55 و63 و69.

لم نعثر في حدود علمنا على قرارات لمجلس الدولة يقر فيه المبادئ القانونية العامة، ولعل ذلك يرجع الى حداثة وجوده، وتدوين الكثير من هذه المبادئ قي الدستور.

[1]- د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2002، ص 21.

[2]- انظر النقطة أ2 من الفرع الثاني من المطلب الثاني من المبحث الثاني من الباب الثاني من هذه الرسالة ص 282 وما بعدها.

ب2 موقف المجلس الدستوري الجزائرمن المبادئ القانونية العامة: نصت المادة 64 من دستور 63 على أنه "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس المجلس الوطني"[1]، وقد أشارت باقي الدساتير إلى دور المجلس الدستوري الرقابي على دستورية القوانين.

ورغم حداثة المجلس الدستوري الجزائري فإن المؤسس الدستوري الجزائري ألزم السلطات العمومية بآرائه وقراراته التي تحتل المرتبة الأعلى بعد الدستور، فهي أسمى من القوانين العضوية والقوانين العادية والتنظيمات وحتى المعاهدات، لأن رأي المجلس الدستوري بعدم دستوريتها يوقف العمل والتصديق عليها إلى حين تعديل الدستور[2]، وأن قراراته وآراؤه غير قابلة للطعن أو إعادة النظر.[3]

ولعل المجلس الدستوري الجزائري تعدى دور الرقابة على دستورية القوانين إلى استنتاج مبادئ قانونية عامة "كمبدأ الفصل بين السلطات" الذي لم تنص عليه أحكام الدساتير الجزائرية المتعاقبة- باستثناء تعديل 2016 الذي نص صراحة على بدأ الفصل بين السلطات في الفقرة 13 من دباجته والمادة 15 منه - كما جاء في أحد قرارات المجلس الدستوري بصريح العبارة" ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إليها الدستور".

ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام[4]، وتأكد هذا المبدأ بقرار1989 [5].

واعتماد مبدأ الفصل بين السلطات يوجب على كل سلطة عند ممارستها لمهامها أن لا تتعدى الحدود التي رسمها لها الدستور، وكذا اعتماده لمبدأ المساواة من طرف المشرع، يتطلب منه الاعتماد على معايير موضوعية، يتساوى أمامها المواطنين الموجودين في أوضاع متماثلة، أن يتساووا أمام قواعد قانونية متماثلة. ولا يخضعون لقواعد مختلفة إلا إذا كانوا في أوضاع مختلفة[6].

---

[1]- لم يشر إلى هذه المؤسسة الدستورية دستور 76.
المادة 155 من دستور 89 والمادتين 168- 169 من دستور 96. ونصت المادة 190 من تعديل 2016 على أنه "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها" ونصت المادة 191 من نفس الدستور على أنه" إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس"

[2]- د. السعيد بوالشعير المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2012، ص 127.

[3]- د. السعيد بو الشعير، نفس المرجع، ص 153.

[4]- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 2 المؤرخ في 1989/08/30.

[5]- وتأكيد نفس المبدأ بالرأي رقم 1 المؤرخ في 1989/12/09.

[6]- رأي المجلس الدستوري رقم 4 سنة 1998 الاعتبار الثالث والرابع من أولا أ والاعتباران الخامس والسادس من الأول ب.

وبالنتيجة لا يستطيع القضاء مخالفة قواعد القانون العادي، عند استنباطه لقواعد المبادئ القانونية العامة، فهذه الأخيرة ملزمة باحترام قواعد القانون العادي، ويمكن أن تلغي مبادئ القانونية العامة. وتحتل المرتبة أعلى منها، وذلك عن طريق إنشاء قواعد قانونية مخالفة للمبادئ القانونية العامة.

وعليه فإن المبادئ القانونية العامة ثلاثة أقسام من حيث القوة والمرتبة:

1- المبادئ القانونية العامة المستوحاة من مقدمات الدساتير ومواثيق حقوق الإنسان والمنصوص عليها صراحة في الدستور. تعتبر أعلى من القانون العادي ومن القوانين العضوية وحتى الاتفاقيات، لأنها مستمدة من الدستور، والدستور أسمى وثيقة، وبالتالي تكون كل التشريعات دونها مرتبة سوى الدستور فإنه أعلاها.

2- المبادئ القانونية العامة المستوحاة من التشريعات البرلمانية فهي أدنى درجة من هذه التشريعات لأن هذه الأخيرة هي مصدر هذه المبادئ.

3-المبادئ القانونية العامة أدنى من التشريع لأن مصدرها القضاء، والقضاء ملزم بعدم الخروج على قواعد القانون العادي.

ثانيا- التنظيم التنفيذي أداة في يد السلطة التنفيذية لتطبيق القوانين:

لقد وسع المؤسس الدستوري الجزائري من دور السلطة التنفيذية في ميدان اتخاذ التنظيمات، فمنحها الحق في تنظيم كل الموضوعات التي تخرج عن مجال القانون[1]، هذا الأخير حدده على سبيل الحصر[2]عن طريق التنظيمات المستقلة ليس هذا فحسب بل أطلق يد السلطة التنفيذية في ميدان التنظيم، حيث اعترف لها بالحق في إصدار كافة التنظيمات بما فيها التقليدية، ومن المعروف أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة اعترفت للحكومة بحق اتخاذ التنظيمات التنفيذية، ولم يشذ منها سوى دستور 63 الذي اعترف لها بحق إصدار التنظيمات التنفيذية فقط[3].

فالدساتير الجزائرية المتعاقبة منحت الحكومة دورا تنظيميا عن طريق التنظيمات التنفيذية، وكذا التشريع بالأوامر التفويضية [4]والتشريع بالأوامر وكذلك في الحالات الإستثنائية[5]، وكذا عند شغور البرلمان وبين دورتيه[6] وسنتناول ذلك في النقاط التالية:

---

[1] -المواد 152 و1/116 و1/125 و1/143 من دساتير76 و89 و96 وتعديل 2016.

[2] - المواد 151 و115 و122 و123 و140 و141 من نفس الدساتير.

[3] - المادة 52 من دستور 63.

- أ. بلحاج نسيمة مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ص 121.

[4] - المادة 58 من دستور 63.

[5] - المادتان 93 م105 من دستوري 96 وتعديل 2016.

[6] - المادتان 124 و142 من نفس الدستورين.

1- حق رئيس الجمهورية في إصدار التنظيمات التنفيذية:

اعتمدت السلطة التنفيذية في إصدار التنظيمات التنفيذية على دستور 63 الذي سايرته جميع الدساتير التي جاءت بعده، وبذلك اكتسبت السلطة التنفيذية هذا الحق مستندة في ذلك إلى الدستور مباشرة، ومن حق السلطة التشريعية أن تشاركها في هذا الحق وليس لها أن تمنعها منه.

ويبقى إصدار التنظيمات التنفيذية حقا ثابتا للسلطة التنفيذية، سواء منح المؤسس الدستوري هذا الحق لرئيس الجمهورية كما كان عليه في ظل دستوري 63 و76، أو يشارك فيه رئيس الجمهورية الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا "كما هو عليه في الدستورين 89 و96[1].

لقد جاء اعتراف المؤسس الدستوري للحكومة بحق تنفيذ القوانين التي يصدرها المشرع، مما يجعل هذا الحق اختصاصا دستوريا للحكومة، لا يمكن المساس به بأي حال من الأحوال، عملا بمبدأ الفصل بين السلطات.

ومن الجدير بالذكر التعرض للعلاقة بين التنظيم والقانون بالخصوص مجال تنفيذ القانون.

مما لاشك فيه أن العلاقة بين التنظيمات التنفيذية والقانون في ظل دساتير الجزائر المتعاقبة، كانت وما تزال العمل الإداري الذي يأتي في المرتبة الأولى من القانون وبالتالي تتقيد به، وبذلك تكون العلاقة بينهما علاقة تبعية وخضوع، باعتبار أن التنظيمات التنفيذية أدنى من القانون درجة في سلم التدرج القانوني.

ونتيجة لذلك لا يمكن للتنظيم التنفيذي أن يتعرض للقانون سواء بالتعديل، أو التأويل، أو المخالفة، وإلا يعرض للإلغاء عن طريق القضاء الإداري، وذلك لمخالفته قاعدة قانونية تعلوه حسب التدرج القانوني.[2]

1- مجال التنظيمات التنفيذية: لم يعد مجال التنظيمات التنفيذية في ظل دساتير الجزائر المتعاقبة مقصورا على تنفيذ القوانين العادية، بل تعداه ليتناول بالإضافة إلى ذلك مهمة وضع المبادئ العامة والمبادئ الأساسية موضع التنفيذ طبقا لنص المادة 122 من دستور 96 و140 من تعديل 2016.[3]

---

[1]- نصت المواد 2/116 و2/125 و143 على أنه: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة و"الوزير الأول" من دساتير 89 و96 وتعديل 2016، كان لرئيس الحكومة قبل التعديل وللوزير الأول بعد التعديل 2008.

[2]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 474 .

ومحمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، ج1، المرجع السابق، ص 405-406.

[3]- المادة 140 من تعديل 2016 التي ألغت البند11 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني الذي نصت عليه المادة 151 من دستور 76 والمادة 115 من دستور 89. والمادة 122 من دستور96.

وتسعى الحكومة عن طريق التنظيمات التنفيذية إلى إنشاء قواعد قانونية تكميلية - التنظيمات التكميلية- تكمل بها القواعد العامة والأساسية، وهذا الدور الأساسي لهذه القواعد مستمد من الدستور، يجب على المشرع احترامه وعدم مخالفته، وإلا اعتبر عمل هذا الأخير غير دستوري، لمخالفته مبدأ توزيع الإختصاص بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

وهذا النوع من التنظيمات التنفيذية التكميلية يخضع لنفس النظام القانوني الذي تخضع له التنظيمات التنفيذية، إذ يجب على الإدارة أن تتقيد بالمبادئ القانونية العامة والأساسية التي يضعها القانون، وليس لها أن تخالفها أو أن تضيف لها نصا أو روحا، وإلا تكون بذلك قد تجاوزت حدود اختصاصها مما يعرض عملها للإلغاء لمخالفته لقواعد قانونية تعلوها في المرتبة والدرجة[1].

وخلاصة ما سبق أن التنظيمات التنفيذية كانت وظيفتها وما زالت تنفيذ القانون، وجعلها موضع التنفيذ، مع التقيد بالنظام القانوني الذي تخضع له، كما تتقيد بالمبادئ العامة والأساسية التي تضعها هذه القوانين، ولا يجوز لها بأي حال من الأحوال أن تخالفها أو أن تضيف لها جديدا نصا أو روحا، وإلا تكون قد تجاوزت حدودها، مما يوجب إلغاءها لمخالفتها القاعدة القانونية التي تعلوها مرتبة.[2]

3-**حق السلطة التنفيذية في إصدار الأوامر**:

لقد قررت دساتير الجزائر للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية الحق في التشريع بالأوامر، وهذا الحق الدستوري محدود، ماعدا في دستور 63 الذي اسند سلطة التشريع إلى المجلس الوطني بصفة مطلقة[3]، لكن نظرا لعجز هذا الأخير عن مواكبة الأحداث، لجأت السلطة التنفيذية إلى التشريع بمراسيم في مجالات هي في الأصل للقانون[4]، وتم تأجيل هذه المراسيم إلى غاية جوان 1963 أين صادق عليها المجلس الوطني بالإجماع[5].

---

[1]- ومن الأمثلة على ذلك: التنظيم الأقليمي للبلديات المصادقة على اتفاقية القرض مع الكويت، وإنشاء الديوان الوطني للإصلاح الزراعي الخ....

[2]- د. سليمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية ص 488 وما بعدها.

[3]- المادة 27 التي تنص"السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثليه له في المجلس الوطني ترشحهم.جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس سنوات"

المادة 28 من نفس الدستور 63: "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القانون ويراقب الحكومة".

[4]- ومن الأمثلة على ذلك: التنظيم الأقليمي للبلديات المصادقة على اتفاقية القرض مع الكويت، وإنشاء الديوان الوطني للإصلاح الزراعي الخ....

[5]- د. السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لسلطة نظام الحكم الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية، سنة 2013، ص 70.

كما تجدر الإشارة إلى أن دستور 63 يجيز لرئيس الجمهورية أن يطلب تفويضا من المجلس الوطني، ليشرع بأوامر لمدة محدودة في مجلس الوزراء ويعرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر، وبعد انتهاء المدة المذكورة تدخل هذه الأوامر في النطاق التشريعي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري.

لكن المادة 58[1] من نفس الدستور قررت شروط للتفويض التشريعي، وتتمثل فيما يلي:

1- أن تقدم الحكومة طلب الإذن بإصدار أوامر تشريعية.

2- أن تكون مدة التفويض محدودة "ب3 أشهر".

3- عرض الأوامر التشريعية على مجلس الوزراء وإصدار مجلس الوزراء لها.

4- تعرض على مصادقة المجلس الوطني.

5- تحديد موضوع التفويض.

وتكون هذه الأوامر التشريعية قبل المصادقة عليها أعمالا إدارية قابلة لرقابة القضاء الإداري، وتصبح محصنة من ذلك من تاريخ المصادقة عليها من طرف البرلمان" المجلس الوطني" أو تكون لاغيه إذا لم يصادق عليها.

ونظرا لضعف المجلس الوطني وجد نفسه مضطرا للتعاون مع السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية– مما يفقده استقلاله ويعرض نوابه للتبعية، بحكم أنهم أعضاء في الحزب الواحد الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يستطيعون أداء مهامهم التشريعية كما هو مطلوب.

أما في ظل الدساتير اللاحقة 76 و96 وتعديل 2016 فقد أطلق المؤسس الدستوري حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر بين دورتي المجلس، وفي العطل البرلمانية، لتعرضها السلطة التنفيذية على المجلس الشعبي الوطني "البرلمان" في أول دورة له ليوافق عليها.[2]

ونصت المادة 142 من تعديل 2016 على حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر بصفة صريحة ودون تفويض من البرلمان كما كان عليه الحال في دستور 63.[3]

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 قيدا مسألة التشريع بالأوامر بحالات معينة كالمسائل العاجلة، وشغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل

[1]- المادة 58 من دستور 63.

[2]- المادة 153 من دستور 76 المعدلة بموجب استفتاء 3 نوفمبر 1988.

[3]- المادة 58 التي تشترط على رئيس الجمهورية الحصول على تفويض من البرلمان ولمدة محددة بـــ 3 أشهر وبموجب قانون.

البرلمانية، [1]وتتخذ في مجلس الوزراء، وأن تعرض على البرلمان بغرفتيه في أول دورة له، وأن هذه الأوامر تكون لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان.

أما الجديد الذي جاءت به المادتان 124 و142 من الدستورين السالفي الذكر هو إعطاء رئيس الجمهورية، حق التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية للحفاظ على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية وسلامة ترابها طبقا لنص المادتين 93 و107 من نفس الدستورين، وكرست هذا الحق المادة 142 التي تنص على أنه" يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن التفويض بالتشريع بأوامر الذي جاء به دستور 63 والتشريع بأوامر الذي جاء به دستوري 96 وتعديل 2016 في الحالات التي عددها في ظل الدساتير الجزائرية يشمل القوانين العادية فقط، لكن في ظل دستور 96 وتعديل 2016 قد يشمل حتى القوانين العضوية في يوم ما، لأن المؤسس الدستوري لم يقيد ذلك، خلافا للدستور الفرنسي لسنة 58 الذي جعل الأوامر التفويضية تقتصر على القوانين العادية دون القوانين الأساسية نظرا لعلوها في المرتبة على القوانين التفويضية، ولا يمكن تعديلها إلا بنفس الأداة التي تعادلها في المرتبة – توازي الأشكال-[2].

إن ممارسة السلطة في ظل أحكام دساتير الجزائر المتعاقبة تتجاذبها الشرعية الثورية والشرعية الدستورية، حسب مستوى الاستقرار الذي يعرفه النظام الجزائري، فقد كان في بدايته يعتمد على الشرعية الثورية، والاستغناء على الدستور، كما حصل لدستور 63. حيث تولى رئيس الدولة نيابة عن الشعب أو القيادة الجماعية التي تولت مهام البرلمان المتمثلة في مجلس الثورة المنبثق عن انقلاب 19-06-1965.

وحدث نفس الشيئ عند استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد، وحل البرلمان، حيث أوكلت مهمة التشريع إلى المجلس الأعلى للدولة، ثم إلى المجلس الانتقالي، الذي لم ينتخب من الشعب، هذه القيادة التي استعملت الأوامر كأداة من أدوات المراحل الإنتقالية، حتى الانتقال إلى الشرعية الدستورية في كل مرة لإرساء المؤسسات الدستورية، سواء في ظل النظام الموجه أو النظام الديمقراطي التعددي[3].

[1]- ونصت المادة 1/142 من تعديل 2016 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع في مسائل عاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد الأخذ برأي مجلس الدولة".

[2]- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص 496.

[3] -Habbas Jozette ; La Fonction Législative en Aloere ; université Pellierthese du doctorat Paris ; 1980 page 21.

إن نمط النظام السياسي الجزائري طيلة الفترات المتعاقبة سواء منها الانتقالية أو الدستورية، يؤكد حاجته إلى مواجهة الظروف الطارئة، واضطراره إلى التشريع بأوامر، واستعمالها من رئيس الدولة أو من رئيس الجمهورية لمواجهة هذه الظروف الإستثنائية، أو في الحالات العادية، للحفاظ على السير الحسن للدولة، والحفاظ على توازنها واستقرارها.

فهذه الأوامر ضرورية للحفاظ على قيام الدولة وعمل مؤسساتها دون إرباكها، وهي أوامر استعجالية من الضروري إصدارها في الوقت المناسب، وحتى تكون الدولة في منأى عن التفكك.

4- الحالات الإستثنائية في الجزائر:

كان لزاما علينا الوقوف عند الحالات الاستثنائية التي فرضتها الظروف على التجربة الدستورية الجزائرية، لمعرفة وضعية مجالي القانون والتنظيم من خلال المؤسسات السياسية التي أوجدتها، ومعرفة طبيعة أعمال هذه المؤسسات، والظروف الاستثنائية المنصوص عليها دستوريا[1]. والأستاذ أحمد محيو لا يفرق بين هذه الحالات المختلفة[2]، التي ظهرت في ظلها أشكال جديدة للهيئة التشريعية والتنفيذية والاستشارية، التي كانت تقرر في كثير من المسائل المصيرية في النظام الجزائري[3]، نستعرض هذه الحالات حسب أزمنتها وطبيعتها فيما يلي:

أ– الظروف الإستثنائية ما بين 62 إلى 65:

تتميز هذه الفترة الإستثنائية بأنها المرحلة الانتقالية، فيها استقلت الجزائر، عن بلد محتل فرنسا، وصارت دولة مستقلة، التي انبثقت عنها الحكومة المؤقتة التي أوكلت لها مهام تسيير شؤون البلاد، ثم الجمعية التأسيسية لتقوم بوضع دستور للبلاد والتشريع وتعيين رئيس الحكومة المؤقتة[4].

فبموجب اتفاقية إيفيان 1962 تأسست هيئة سياسية كونت السلطات العامة في الجزائر لصرف شؤون الدولة الجزائرية الفتية[5].

وقد انتهت المرحلة الانتقالية بوضع الدستور 10 سبتمبر 63، الذي استغله الرئيس أحمد بن بلة آنذاك وأعلن الحالة الاستثنائية، استنادا للمادة 59 من الدستور نفسه، وانفرد الرئيس

---

[1]- الحالة الإستثنائية طبقا لنص المادة 93 من دستور 96.

[2]- أ. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، طبعة 2، سنة 1979 ص...

[3]- د. لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 37.

[4]- د. منصور مولود، محاضرات في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 38.

[5]- د. لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، نفس المرجع، ص 38.

د. بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائقوالنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، ج1، ط2، سنة 2005، ص 15 وما بعدها.

بالحكم، وأصبح الجهاز التنفيذي هو المتحكم في السلطات العامة، وأفلت المؤسسات الدستورية، وتجسدت الدولة في شخص رئيس الجمهورية، الذي استولى على جميع السلطات العامة.

وما تجدر الإشارة إليه أن تقرير الحالة الاستثنائية في ظل دستور 63 وبموجب المادة 59 لم يكن بموجب مرسوم رئاسي، وإنما كان بخطاب تمت تلاوته على المجلس الوطني بتاريخ 3 أكتوبر 1963، جاء في هذا الخطاب"...أنه بناء على الندوة المنعقدة أول أمس، ولقاء إطارات جبهة التحرير الوطني بالماجستيك...ورسائل التأييد التي تلقاها المكتب السياسي ورئاسة الجمهورية التي يعبر فيها المواطنون على وعيهم بالدفاع عن المؤسسات والإنجازات... ونظرا لأن الثورة المضادة الإجرامية تهدد اليوم هذه الوحدة الوطنية وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية...لذلك فإن رئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور التي تخوله سلطات استثنائية لحماية المسار الإشتراكي في حالة تعرضه للعرقلة الداخلية أو الخارجية، وطبقا لرغبة الشعب والحزب قرر تطبيق المادة 59 من الدستور بدأ من اللحظة وتولي جميع السلطات من أجل الحفاظ على الجمهورية الديمقراطية[1]".

ودامت الحالة الاستثنائية إلى غاية انقلاب 65/6/19 رغم انقضاء أسبابها، ونلاحظ أثناءها انعقد مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني في أفريل 1964، وكذا انتخاب المجلس الوطني في سبتمبر 1964، مما يدل دلالة قاطعة على أن الحالة الإستثنائية زالت.

لكن طغيان التفرد بالسلطة، وتهميش إرادة الشعب، كانا هما السائدين، مما ميز الفترة بالصراع على السلطة، وتكريس الفوضى واهتزاز النظام السياسي الجزائري[2].

وخلاصة هذه المرحلة أنه رغم أن الدولة الجزائرية الفتية أوجدت المؤسسة التشريعية والتنفيذية، إلى أن هذه الأخيرة ممثلة في رئيس الجمهورية سيطرت على السلطات العامة، حيث ركز السلطات كلها في يده بحجة الإجراءات الاستثنائية وبذلك كانت له السلطة المطلقة التي عرضت نظامه للانقلاب 19 جوان سنة 1965. الذي سمي بالتصحيح الثوري، لإعادة بناء المؤسسات الدستورية، غير أن السلطة الجديدة كرست الإستثناء بدل السعي للعادي وتمددت الحالة الإستثنائية إلى غاية دستور 1976.

ب– الظروف الاستثنائية ما بين 1965 إلى 1976:

لقد كان للسلطة التنفيذية الممثلة بشخص رئيس الجمهورية منذ عهد الرئيس الأول أحمد بن بلة الذي جمع السلطات العامة في يده، محتلا منصب رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

[1]- نقلا عن الدكتور د. السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج3، ص 36.

[2]- د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، دار بلقيس الجزائر، 2009، ص 346.

وأمين عام لحزب جبهة التحرير الوطني، مما أدى إلى أزمة سياسية نتج عنها تدخل مؤسسة الجيش لوضع الحد لها عن طريق الانقلاب 1965/06/19 الذي قاده العقيد هواري بومدين، معتبرا أياه تصحيحا ثوريا، وبذلك أصبحت الشرعية الثورية لها الأولوية حتى على القانون[1].

وأصبحت السلطات العامة في النظام السياسي الجزائري تدار بواسطة بيان 19 جوان 65 والأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 65، الذي انبثق عنه مجلس الثورة الذي تكفل بإدارة الشؤون العامة للبلاد.

إن بيان 19 جوان 65 قد نص على الإبقاء على المؤسسات السياسية، حيث نص على أن مجلس الثورة "قد أخذ كل الإجراءات من أجل ضمان سير المؤسسات القائمة في نظام وأمن"[2]. غير أن الأمر رقم 182/65 الذي هو بمثابة الدستور المؤقت. أو كما يسميه بعض من ذوي الاختصاص 'الدستور الصغير'[3] قد أخذ على عاتقه تنظيم السلطات، فاعتبر مجلس الثورة صاحب السلطة السيادية وبذلك يكون قد ألغى رسميا دستور 63، وأصبح مجلس الثورة كهيئة تنفيذية جماعية، وحل جميع السلطات خاصة التشريعية منها والتنفيذية، معتمدة في ذلك على نص المادة 6 من أمر 10 جويلية 65 التي تنص على أنه "قرارات الحكومة تؤخذ حسب المادة على شكل أوامر أو مراسيم"، دون التفكير في إعادة بعث الهيئات السياسية التي جمد نشاطها طوال أحد عشر 11 سنة.

أما عن مجالي القانون والتنظيم في ظل الدستور المؤقت "الصغير" فالملاحظة التي يمكن إبداؤها هي الغياب الكلي للمؤسسات الدستورية المنتخبة سواء الهيئة التشريعية أو التنفيذية، وحل محلها مجلس الثورة كهيئة سياسية تقوم مقام المؤسسة التشريعية، وحكومة تقوم بدور التنفيذ، ويترأسها رئيس مجلس الثورة[4].

وعليه فليس هناك مجال مخصص للهيئة التشريعية وآخر للهيئة التنفيذية، بل هناك دمج للسلطات العامة وتركيزها في يد مجلس الثورة، الذي يمارس كل الصلاحيات التشريعية والتنظيمية. وفي هذا الإطار فإن قراءة الأستاذ فـــ. بوريلا .BORELLAF قد اعتبرمن مجال القانون كل تشريع صدر قبل 10 جويلية 65 في شكل قانون أو أمر، وعكس ذلك من التنظيم،

---

[1] - د. منصور مولود، محاضرات في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 183.

[2] - بيان 19 جوان 65 ج.ر عدد 56 المؤرخ في 6 جويلية 65 ص 802.

[3] -Ahmed Roudjia Grandeur et décadence de L'ETAT algérien ;1ére édition Kapthala ;Paris.1994.p197.

[4] - د. منصور مولود، نفس المرجع، ص 185.

واعتبر الأوامر التي اتخذها رئيس الحكومة بعد 10 جويلية 65 في مجلس الوزراء فهي ذات طابع تنظيمي.[1]

أما الأوامر التي تصدر عن مجلس الثورة والمسماة بالأوامر التوقيفية التي يمكن تسميتها بالأوامر التشريعية حسب مضمون المادة 6 من أمر 10 جويلية 65، وتلك التي تصدر عن الحكومة فيمكن تسميتها بالتنظيم لأن مهام الحكومة تنفيذ، لكن الأمر يتعقد عندما يكون رئيس الحكومة هو رئيس الدولة في نفس الوقت، فالهيئات كلها مجتمعة في يد السلطة التنفيذية إن صح التعبير. وفي ذلك استحواذ لهذه الأخيرة على جميع السلطات العامة، وبالتالي ليس هناك ما يشير إلى مجال القانون مستقلا عن التنظيم، لأن الهيئة التنفيذية هي التي تمارس التشريع بأوامر، وهذه الأخيرة تصدر عن مجلس الثورة وعن الحكومة في مجلس الوزراء، مما لا يسمح لنا بالتمييز بين مجالي القانون والتنظيم.

ويظهر جليا كسوف مجال القانون في هذه الفترة، وظهور التنظيم بصفة واضحة، نظرا لاستحواذ السلطة التنفيذية على جميع السلطات وتجميعها في يدها. الأمر الذي يصعب معه التمييز بين مجالي القانون والتنظيم، رغم أن الأوامر التي تصدر عن مجلس الثورة تعتبر تشريعية طبقا لنص المادة 6 من الأمر 1965/07/10، لكن الإشكال يطرح بحدة عندما يكون رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة. فتبقى مرتبة هذه الأوامر دون مرتبة التشريع، ويمكن تصنيفها في تعداد التنظيم نظرا لصدورها عن رئيس الحكومة الذي هو رئيس الدولة في نفس الوقت.

ج– الظروف الإستثنائية ما بين 92 إلى 96 :

لقد عرفت الجزائر ظروفا استثنائية بعد حركة التحول السريع الذي عرفته الجزائر خاصة بعد أفول النجم الاشتراكي وبزوغ شمس التعددية السياسية في ظل دستور 89، وبعد ظهور هلال الحزب السياسي الإسلامي الجبهة الإسلامية للإنقاذ وفوزها بالانتخابات التشريعية فوزا ساحقا- انتخابات 26- 12- 91 - في الدور الأول والاستعداد والتهيئ للدور الثاني.

في حين تباينت الأراء بين مؤيد ومعارض لمواصلة انتخابات الدور الثاني- المبرمجة 11 جانفي 1992- وفي هذه الأثناء شهدت البلاد اضطرابات سياسية ازدادت تفاقما، بعد اقتران استقالة رئيس الجمهورية – شاذلي بن جديد- من منصبه في 11 جانفي 92، بحل المجلس الشعبي الوطني بموجب مرسوم في 92/1/4، وذلك قبل استقالته من منصب رئيس الجمهورية[2].

[1]- نقلا عن الدكتور منصور مولود نفس المرجع ص 185.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 92/1/4 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني ج.ر عدد 2 بتاريخ 92/01/8 ص 45.

والشيء الغريب في الحالة- اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني- اقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني قبل استقالته[1] وأصبحت الجزائر نموذج في العشوائية، بسبب غياب المؤسسات الدستورية المنتخبة، سواء التشريعية أو التنفيذية. واجتمع المجلس الدستوري لإثبات شغور منصب رئيس الجمهورية، لكن وجد نفسه أمام استحالة تطبيق المادة 84 من دستور 89، فقام بإبلاغ رئيس الحكومة عن الشغور عن طريق بيان متلفز في 92/1/11 ليعلن بأن "البلاد تعيش فترة لم يسبق لها أن مرت بها وعلى المؤسسات الدستورية معالجة هذا الوضع طبقا لقوانين البلاد"[2]، في نفس الوقت يستنجد رئيس الحكومة بمؤسسة الجيش لحفظ الأمن والنظام العام في البلاد[3].

كما يصرح المجلس الدستوري بتاريخ 92/01/11 بأنه "يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد 24- 75- 79- 129- 130- 152 من الدستور السهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري"[4]، ولعل هذا التصريح القصير الذي يفتقر إلى التعليل الكافي، ومع ذلك فهو يدعو إلى حل للأزمة عن طريق هيئة جماعية تدير البلاد وتحل محل الرئيس المستقيل، وتلى هذا التصريح دعوة رئيس الحكومة إلى التحلي بروح المسؤولية، ودعوة الجيش إلى الحفاظ على سيادة الأمة وعلى وحدتها وعلى ثوابتها، وحماية أهلها وسلامتهم[5].

كما وجه النداء إلى رجال الأمن بمختلف أسلاكهم وكذا جميع العاملين في القطاعات الحيوية في البلاد من أجل التحلي بالجدية والصرامة وروح الوطنية العالية.[6]

وتتوج هذه التصريحات ببيان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 12-1-92 الذي خول لنفسه أن يقرر كسلطة فعلية رغم أنه هيئة استشارية طبقا للمادة 162 من دستور 89. ويبت بالإجماع على أنه:

- يتكفل مؤقتا بحفظ النظام العام وأمن الدولة.
- وقف المسار الإنتخابي وإلغاء الدور الثاني.
- وتكفل بإيجاد الحل لأزمة شغور منصب رئيس الجمهورية[7].

---

[1]- نفس المرسوم.

[2]- من بيان المجلس الدستوري بتاريخ 2012/01/12.

[3]- القانون رقم 23/91 المؤرخ في 91/12/6 المتعلق بمشاركة الجيش من أجل حفظ النظام العام في الحالات الإستثنائية.ج.ر عدد 63 بتاريخ 91/12/7 ص 161.

[4]- د. بوكرا إدريس- تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر المرجع السابق ص 243.

[5]- تصريح رئيس الحكومة جريدة المساء 13-01-1992.

[6]- نفس المرجع.

[7]- جريدة الخبر 13-01-92.

وذلك بناء على المهمة المسندة إليه من طرف المجلس الدستوري بموجب قراره الصادر في 92/1/11. ولضمان الإنابة عن رئيس الجمهورية المستقيل، ابتكر هيئة انتقالية سماها "المجلس الأعلى للدولة "بموجب إعلان 14-1-92 لتتولى إدارة الأمور إلى نهاية عهدة الرئيس المستقيل وانتخاب الرئيس الجديد. ولم يتوقف دور المجلس الأعلى للأمن عند هذا الحد بل تعداه حيث أنه بتاريخ 94/01/30 تولى تسليم سلطات رئيس الجمهورية للرئيس الجديد اليمين زروال[1].

إن الصلاحيات المخولة للمجلس الأعلى للأمن تجاوزت مهامه الإستشارية، فمن المختصين من يرى أنه تولى مهام السلطة الموصى بها في إعلان 11-1-92 للمجلس الدستوري، ويبرر الأستاذ علي هارون عضو المجلس الأعلى للدولة أن المجلس الأعلى للأمن تلك الهيئة التي اجتمعت فيها كل المؤسسات الدستورية، واعتمادا على هذا التبرير تم إنشاء المجلس الأعلى للدولة الذي يتولى مؤقتا كل الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية[2].

ومما سبق ذكره يحق لنا أن نتساءل عن مكانة المجلس الأعلى للأمن في هذه المرحلة الهامة والخطيرة في نفس الوقت، أين اتخذ هذا الأخير قرارات حاسمة ومصيرية رغم أنه هيئة استشارية، خاصة وأنه اتخذ هذه القرارات في غياب رئيسه الذي هو رئيس الجمهورية المستقيل، وفي غيبة رئيس المجلس الشعبي الوطني المحل، مما يقدح في شرعية هذه القرارات، وليس له سند في ذلك سوى نداء المجلس الدستوري المؤرخ في 12- 01- 92 بالعمل على ضمان استمرار الدولة، وقد اعتبر المجلس الأعلى للأمن نفسه الهيئة المعنية بالنداء المذكور، لأن المخاطبين بالنداء - المجلس الدستوري - هم الهيئات المعنية بالمواد 24- 75- 79- 129- 130- 153 من الدستور.[3]

لكن هذه التبريرات لهذه القرارات تبقى بعيدة عن الشرعية الدستورية، وهي محل طعن من كثير من رجالات القانون، لعدم دستورية اجتماعات هذه الهيئة – مجلس الأعلى للأمن- لافتقادها لرئيسها الذي هو رئيس الجمهورية، وكذا لرئيس المجلس الشعبي الوطني- وكان يترأسها رئيس المجلس الدستوري عبد المالك بن حبيلس طول هذه المدة[4]، وأنه اتخذ كثيرا من القرارات ذات أهمية ولا تستند إلى أي نص قانوني[5].

---

[1]- د. لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 44.
[2]- إعلان 92/1/14 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ج.ر عدد3 بتاريخ 15-1-92 ص80.
[3]- دستور 1989.
[4]- د. لدرع نبيلة المرجع السابق ص 45.
[5]- منها قرار تعيين رئيس الدولة ووزير للدفاع (اليمن زروال) المؤرخ في 92/1/30.

أما عن مسألة تحديد مجالي القانون والتنظيم، فإن المجلس الأعلى للأمن أوكل مهمة قيادة البلاد إلى المجلس الأعلى للدولة، الذي جمع السلطات في يده وحذف من قاموسه "مبدأ الفصل بين السلطات" وبالتالي انعدمت معه الحدود بين المجالين القانوني والتنظيمي، ويبقى هذا الأخير المستحوذ على سلطة التشريع والتنفيذ دون أي سند قانوني، سوى إعلان المجلس الدستوري المؤرخ في 12- 1- 92 وإعلان 14- 1- 92.

وسنده الوحيد في التشريع هي المداولة 92-02 المؤرخة 14-4-92[1] المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي التي صدرت عن هيئة تنفيذية غير منتخبة، مبررا ذلك بضمان استمرار الدولة.

وهذا التبرير يرجع إلى نظرية الضرورة التي تسمح بتحويل الصلاحيات الدستورية داخل الدولة، من المجلس الأعلى للدولة إلى إحدى هذه السلطات البديلة من السلطات العمومية الأساسية الممثلة في رئيس الجمهورية وكذا المجلس الوطني الإستشاري، البديل عن المجلس الشعبي الوطني، والنص المعتمد في ذلك هو إعلان 14-01-92 الصادر عن المجلس الأعلى للأمن، الذي أصبح النص المرجعي لتنظيم السلطات العامة مكان الدستور، فاكتسب بذلك الطابع الدستوري المادي[2]، كما يعرفه الأستاذ بوسماح بالعمل المادي الذي اكتسب طبيعة دستورية خاصة بعد إعلان حالة الطوارئ[3].

وواصل المجلس الأعلى للأمن مهمته كضامن لاستمرار الدولة، بتمديد عهدة المجلس الأعلى للدولة إلى حدها الأقصى 94/1/31 إلى حين وضع أرضية الوفاق الوطني.

وفي هذه المرحلة ليس هناك أي تمييز بين مجالي القانون والتنظيم بل البلاد تحكمها الأحكام العرفية نتيجة الانزلاق الأمني الذي آلت إليه الأمور في البلاد.

د- الظروف الإستثنائية في ظل أرضية الوفاق الوطني: كما سبق وأن ذكرنا أن المرحلة الإستثنائية الممتدة بين 92-96 عطل فيها العمل بالدستور، وغيبت فيها المؤسسات الدستورية، جاءت أرضية الوفاق الوطني نتيجة الحوار الوطني مع الطبقة السياسية والقوى الممثلة للمجتمع المدني، الذي أثمر بمؤتمر الوفاق الوطني الذي صادق على أرضية الوفاق

[1]- مداولة رقم02/92 المؤرخة في 92/04/14 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي.ج.ر عدد 28 بتاريخ 15-04-1992 ص 815.

[2]- د. منصور مولود- محاضرات في القانون الدستوري طبعة 2012 ص 200.

[3]- مرسوم رئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 92 المتضمن حالة الحصار ج.ر عدد 10 المؤريخة في 9 فبراير 92. ص225.

الوطني، هذه الأخيرة التي أخذت طابعا دستوريا من حيث تنظيم السلطات العمومية الإنتقالية، حيث افرزت الهيئات التالية:[1]

د1- رئيس الدولة: الذي يتم تعيينه من طرف المجلس الأعلى للأمن طبقا لنص المادة السادسة 6 من المرسوم 40/94 والذي لا يتم انتخابه من طرف الشعب، ولعل إغفال هذا الإجراء - الإنتخاب - كان بسبب الظروف المتأزمة.

ويمكن لرئيس الدولة أن يقوم بتعيين نائب أو نائبين له حسب المادة 6 من المرسوم الرئاسي 40/94.

د2- رئيس الحكومة: يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس الحكومة وطاقمه الحكومي، الذي تربطه بالجهاز التنفيذي علاقة تبعية[2]، يعد رئيس الحكومة البرنامج الانتقالي المستوحى من الأهداف الواردة في أرضية الوفاق الوطني، ويعرضه على المجلس الوطني الإنتقالي[3]، وتبقى الحكومة مسؤولة أمام هذا الأخير طبقا لنصوص المواد 17- 18- 19 من أرضية الوفاق الوطني.

د3- المجلس الأعلى للدولة: لضمان استمرار الدولة تم إنشاء المجلس الأعلى، يساعده في ذلك "المجلس الوطني الإنتقالي" يتكون المجلس الأعلى من ستة أعضاء من بينهم رئيسه[4]، يمارس جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية دستوريا.[5]

واللافت للانتباه كما قال أستاذنا الدكتور سعيد بوالشعير "أن أغلبية أعضاء هذا الجهاز، رغم خطورتهم ومكانتهم التاريخية والسياسية لا ينتمون إلى المؤسسات المحددة في تصريح المجلس الدستوري، فهم جميعا ينتمون إلى فئة المجاهدين..."[6].

وبتعيين المجلس السالف الذكر، يظهر جليا أن ما جاء في بيان المجلس الدستوري حرفياعلى أنه "يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد 24- 75- 79- 129- 130- 153، من الدستور، السهر على استمرار الدولة...". فالمجلس الأعلى للأمن يكون قد خالف مضمون التصريح تماما، بإنشاء جهاز لا يمثل هذه المؤسسات البتة.

---

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994. المتعلق لنشر أرضية الوفاق الوطني.ج.ر.عدد6 المؤرخة في1994/01/31.

[2]- د. منصور مولود- محاضرات في القانون الدستوري المرجع السابق ص 203.

[3]- د. فوزي أوصديق النظام الدستوري الجزائري ووسائل التغيير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2006 ص 170.

[4]- إعلان 14-01-92 رقم 1 ج.ر عدد 3 بتاريخ 92/01/15. ص 80.

[5]- رقم 2 من إعلان 14- 01- 92 نفس المرجع.

[6]- د. السعيد بو الشعير- النظام السياسي الجزائري ج2 المرجع السابق هامش ص 214.

واستحوذ المجلس الأعلى للدولة على جميع السلطات، وأخذ يشرع باسم الشعب، اعتمادا على شغور السلطة التشريعية، رغم أن حلها كان غير دستوري، لأن حل المجلس كان في 92/1/4 ولم يعلن عنه حتى 92/01/11 تاريخ استقالة رئيس الجمهورية، ومن ثمة فإن الإجراء أقل ما يقال عنه أنه غير دستوري، خاصة أن الانتخابات التشريعية قد أجريت بالنسبة للدور الأول وتقرر الدور الثاني، وعقد المجلس الشعبي الوطني جلسته الأخيرة في 92/1/5 وحضره أعضاءه وأعضاء الحكومة باعتبارها الجلسة الأخيرة، وما مبرر الحل إلا إخفاء لخرق الدستور.[1]

وما إجراء الحل في هذه الظروف سوى لتبرير توقيف المسار الإنتخابي، وبالتالي فحل المجلس الشعبي الوطني ليس لتخفيف أزمة تمر بها البلاد، بل أحدث أزمة دستورية وسياسية لم تشهد البلاد لها مثيل، ولم تستطع السلطة الفعلية إيجاد الحلول الدستورية للأزمة التي تسببت فيها، ولم تحافظ على سمو الدستور، بحكم أنه القانون الأساسي الذي تحتكم إليه دولة القانون[2].

وأخيرا إن التمييز بين مجالي القانون والتنظيم في هذه المرحلة يصعب كثرا، نتيجة تغييب المؤسسات الدستورية وعلى رأسها السلطة التشريعية والتنفيذية، وإيجاد هيئات بديلة غير منتخبة من طرف الشعب، تتولى تسيير دوالب الحكم في البلاد، فالأوامر التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة تفتقر إلى السند القانوني، سوى تلك الأرضية التي تعبر عن الهيئة الصادرة عنها لا غير. أما الشعب فقد كان بصدد انتخاب نوابه، لبناء المؤسسات الدستورية.

أما عن المجال التنظيمي فيحتفظ به رئيس الدولة والحكومة، فالسلطة التنظيمية تعود لرئيس الدولة، ويبقى المجال التنفيذي لرئيس الحكومة الذي يتولى تنفيذ الأوامر التي يساهم في اتخاذها[3].

د4- المجلس الإستشاري الوطني[4].

أنشئ المجلس الإستشاري بموجب البند رقم 6 من إعلان المجلس الأعلى للأمن الذي نص على أنه "يساعد المجلس الأعلى للدولة هيئة استشارية وطنية" ويتكون من 60 عضوا يمثلون شكليا القوى الاجتماعية[5]، وتم ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 1992/04/04، وتنحصر مهامه في تقديم استشارات للمجلس الأعلى للدولة، وتزامن ميلاد

---

[1] - د. السعيد بو الشعير نفس المرجع ص 191.

[2] - يقول وزير الدفاع "خالد نزار في مقاله في جريدة لومتان "Le Matin" لقد كنا مستعدين للذهاب بعيدا عن حلول متطرفة لإنقاذ البلاد، لأن نتائج التحاليل في ذلك الوقت بينت أننا متجهين حتما نحو الإنقسام والفوضى، وأن توقيف المسار الإنتخابي أصبح حتميا".

[3] - المادتان 2/11 و2/22 من أرضية الوفاق الوطني

[4] - إعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة المؤرخ في 14-01-92 ج.ر عدد 3 المؤرخة 15-01-92 ص 80.

[5] - والحقيقة غير ذلك فهم يمثلون التيار العلماني وبعض الأحزاب السياسية المجهولة الذين لا يمثلون، إلا أنفسهم.

المجلس الإستشاري الوطني مع وجود المجلس الأعلى للدولة، الذي يمارس صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد[1]، ويختص المجلس الإستشاري الوطني بتقديم الدراسات والتحاليل للمجلس الأعلى للدولة، كما يقيم مسائل محدودة ذات طابع وطني[2].

إذا استطلعنا الدستور لا نجد لهذه الهيئة أي وجود، ولا تملك أية سلطة وآراؤها غير ملزمة، فهي هيئة تطرح عليها بعض القضايا لدراستها والإدلاء فيها بآراء ترسل إلى المجلس الأعلى للدولة[3]، وقد أنهيت مهامه عمليا قبل سنة ونصف[4] من ميلاده، رغم أن السلطة كانت تتجه إلى توسيعه[5]، لكن أعضاؤه بدأوا ينسحبون منه سواء عن طريق الاستقالة، أو التخلي نظرا للضغوط الممارسة ضدهم، خاصة من الحركة المسلحة آنذاك، لأنهم تولوا مكان النائب الشرعي الممثل للشعب، وبذلك طويت صفحة المجلس الاستشاري الوطني، وبدأت مرحلة التحضير للمجلس الإنتقالي الوطني.

د5- المجلس الوطني الإنتقالي:

يتم تعيين أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي من طرف الدولة وقوى المجتمع المدني والذي يتكون من مائتي 200 عضو من طرف الدولة، والأحزاب السياسية، والقوى الإقتصادية والإجتماعية، حسب النسب المنصوص عليها في المادة 27 من أرضية الوفاق الوطني، حيث يشغل ممثلوا الدولة ثلاثون 30 مقعدا، وممثلوا الأحزاب السياسية خمسة وثمانون 85 مقعدا، وممثلوا القوة الإقتصادية خمسة وثمانون 85 مقعدا، فبهذا التوزيع لأعضاء المجلس الوطني الانتقالي يتم إشراك المجتمع المدني في الحياة السياسية[6].

واستنادا إلى المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني التي تنص على أنه"يمارس المجلس الوطني الإنتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة، أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية بمبادرة من $^{1}/_{3}$ أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي بعد موافقة الحكومة".

---

[1]- د. نبيلة لدرع، المرجع السابق، ص 48.

[2]- قام بمبادرتين الأولى تخص المنظومة التربوية والثانية تخص وضعية الكتاب في الجزائر.

[3]- أ. عيد عاشوري وي/إبراهيم، المؤسسة التشريعية في الجزائر منذ الإستقلال، مجلة النائب المجلس الشعبي الوطني السنة الأولى عدد1 الجزائر سنة 2000 ص 15.

[4]- لم يجتمع منذ صائفة 93 وذلك من أجل إثبات نهاية مهامه.

[5]- هذا ما جاء في خطاب رئيس المجلس الأعلى للدولة بمناسبة 8 مايو 1993.

[6]- د. منصور مولود، المرجع السابق، ص 204.

وتجدر الملاحظة أن الهيئات المنبثقة عن أرضية الوفاق الوطني قامت على أساس التعيين من طرف المجلس الأعلى للأمن، فهي لا تملك صفة الشرعية لأنها لم تنتخب من طرف مالك السيادة الذي هو الشعب ولم تستند إلى أية قاعدة دستورية[1].

ولعل عدم اللجوء إلى الانتخابات ضرورة أملتها الظروف الاستثنائية السائدة آنذاك، مما جمع القوى السياسية والإقتصادية والإجتماعية على ما يشبه العقد عن طريق التعيين لتسيير المرحلة إلى حين تهيئ الظروف المناسبة والعودة إلى الإنتخابات لبناء المؤسسات الدستورية المنبثقة عن صاحب السيادة.

وبما أن هذه الهيئات غير منتخبة من طرف الشعب، فهي تتصف بالمشروعية دون الشرعية، لأنها تعمل على تحقيق أهداف ومبادئ يصبو إليها الشعب، عن طريق ممثلي أفراد القوى التي اجتمعت على أرضية الوفاق الوطني لتحقيق أهدافها.

أما عن مهمة هذا المجلس الوطني الإنتقالي فتنحصر في مجال التشريع بالأوامر، بعد المصادقة عليها من طرف أغلبية الثلثي أعضائه، ثم يصدره رئيس الدولة في غضون 30 يوما من تاريخ المصادقة عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي[2]، كما تخضع هذه الأوامر لرقابة الحكومة طبقا لنص المادة 2 من الأمر 1/94 المتضمن تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي[3]، ويقتصر تشريع المجلس الوطني الإنتقالي على الموضوعات المتعلقة بالمرحلة الإنتقالية دون سواها[4].

إن نطاق الإختصاص الإستثنائي لرئيس مجلس الدولة ورئيس الحكومة والمجلس الإنتقالي الوطني، هو تمكين السلطات العامة من أداء مهامها الطبيعية وعلى الوجه المطلوب وفي الآجال القريبة.

فرئيس المجلس الأعلى للدولة يتمتع باختصاصات واسعة، تترتب عليها آثار خطيرة، خاصة فيما يتعلق بالحريات العامة، تحكم الإختصاصات الإستثنائية من أجل استرجاع النظام العام، وتمكين السلطات العامة من أداء مهامها الطبيعية، فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة وينفذها عن طريق طاقمة الحكومي، وهو الذي يشرع بالأوامر بدلا من البرلمان، وبيده كل السلطات لمواجهة الظروف الإستثنائية، غير أن أوامره تتقيد في ظل الظروف الإستثنائية بقيد الضرورة، وتوفر علاقة سببية بين هذه الأوامر والظروف الإستثنائية، وإلا شابها عيب عدم

---

[1] - د. فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 171.

[2] - المادة 3/26 من أرضية الوفاق الوطني المرجع السابق.

[3] - المادة 2 من الأمر 01/94 المؤرخ في 10 غوشت 1994 المتضمن تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي. ج.ر عدد 6 بتاريخ 94/9/28 ص 9.

[4] - المادة 25 من المرسوم الرئاسي 40/94 المتضمن أرضية الوفاق الوطني المرجع السابق.

المشروعية، فالأوامر التي لا تتقيد بأهداف أرضية الوفاق الوطني[1]، والظروف الإستثنائية، تعتبر غير مشروعة.

وعلى هذا الأساس فإن الأوامر التي لا تتقيد بالأهداف السياسية والإجتماعية والإقتصادية الواردة في أرضية الوفاق الوطني تعتبر غير مشروعة، وعكس ذلك فإن الأوامر التي تتجه نحو تحقيق الأهداف السالفة الذكر سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وسواء على المدى القريب أو البعيد فهي أوامر مشروعة.

وعموما إذا رجعنا إلى الأوامر والمراسيم في ظل الظروف الإستثنائية فإنها كلها تعمل على استرجاع الأمن والسلم، وكذا القضاء على الأسباب التي تهدد أمن الدولة وسلامة ترابها وشعبها، وكذا العمل على استعادة مؤسسات الدولة لمهامها الطبيعية.

ونذكر على سبيل المثال بعض هذه المراسيم والأوامر منها:

- مداولة رقم 02/92 مجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 92/04/11 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي التي تقر ما يلي "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة، وتنفيذ برنامج الحكومة، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي"[2].

- مرسوم رئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 92/4/4 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني، بصفته هيئة استشارية تساعد المجلس الأعلى للدولة بإبداء آرائه في القضايا ذات طابع تنظيمي أو تشريعي التي يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة[3].

- مرسوم رئاسي رقم 258/92 المؤرخ في 20 يونيو 1992 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الإستشاري الوطني[4].

---

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 1994/01/29 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.ج.ر عدد 6 المؤرخة في 1994/01/31 ص 3.

[2]- رقم 3 من المداولة رقم 02/92 المجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 92/04/14 التي تعطي لرئيس مجلس الأعلى للدولة حق إصدار مراسيم ذات طابع تشريعي.

[3]- المواد 2 و3 من المرسوم السالف الذكر.

[4]- المرسوم الرئاسي رقم 258/92 المؤرخ في 92/06/20 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني ج.ر. عدد 47 بتاريخ 21-6-92 ص 1312.

- مرسوم رئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 1994/01/29 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، حول المرحلة الإنتقالية[1]، وترمي هذه الأرضية إلى ضمان أمن الأشخاص والممتلكات واستتباب الأمن المدني.

- مرسوم رئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن تقرير حالة الحصار، بموجبه فوضت الصلاحيات للسلطات العسكرية بدلا من السلطات المدنية في مجال النظام العام[2].

استنادا إلى المرسوم الرئاسي رقم 196/91 صدرت مراسيم تنفيذية عن رئيس الحكومة.

- الأول تحت رقم 201/91 يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه[3].
- الثاني تحت رقم 202/91 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها[4].
- المرسوم التنفيذي رقم 203/91 المؤرخ في 25-6-91 يضبط كيفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة[5].
- المرسوم التنفيذي رقم 204/91 المؤرخ في 25-06-91 تحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 69/91 المتضمن حالة الحصار[6].

والجدير بالذكر أن اللجوء لمثل هذه المراسيم ليس بالأمر السهل، لما يترتب عليها من خنق للحريات، إن لم نقل وأدها في دولة مثل الجزائر، لم يبرح شعبها ينعم بكثير من الحريات واستقر عليها.

وبناء على مشاريع القوانين المتعلقة بالإنتخابات والأحزاب والإعلام، وكل مشاريع القوانين المسندة إلى المجلس الوطني الإنتقالي، يكون بهذا قد خول صلاحية التشريع، وذلك لضمان استمرارية الدولة، فهو يشرع في المسائل التي تعرض عليه من طرف الحكومة في

---

[1]- مرسوم رئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 94/01/29 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني ج.ر عدد 6 المؤرخة في 1994/01/31 ص 03.

[2]- مرسوم رئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 91/06/04 المتضمن تقرير حالة الحصار ج.ر. عدد 29 المؤرخة في 12 يونيو1991. ص 1087.

[3]- مرسوم تنفيذي. رقم 201/91 المؤرخ في 91/6/4 الذي يضبط حدود الوضع في مركزللأمن وشروطه .ج.ر عدد 31 بتاريخ 26 يونيو91 ص 1122.

[4]- مرسوم تنفيذي رقم 202/91 المؤرخ في 25-6-1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية ج.ر عدد 31 بتاريخ 26-6-91 ص 1122.

[5]- مرسوم تنفيذي رقم 203/91 المؤرخ في 91/6/25 يضبط كيفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي196/91 المؤرخ في4 يونيو1991 نفس العدد في الجريدة الرسمية السالفة الذكر.

[6]- مرسوم تنفيذي رقم 204/91 المؤرخ في 91/6/25 يضبط شروط تطبيق المادة7 من المرسوم الرئاسي 196/91 نفس العدد أيضا في الجريدة الرسمية السالفة الذكر..

صيغة مشاريع قوانين، لكنه لا يملك أبدا حق المبادرة بالقوانين، لأنه يدرس ما يحال عليه من الحكومة فقط، وهذه المواضيع خاصة ومرتبطة بتسيير المرحلة الإنتقالية، وأي قانون يناقشه المجلس الإنتقالي لا يكتسي صفة القانون إلا إذا وافق عليه $\frac{2}{3}$ ثلثي أعضاء 'المجلس الوطني الإنتقالي' كما أن هذا الأخير قدم اقتراحات تساهم في إيجاد الشروط اللازمة لاستمرار الدولة.

د6- المجلس الأعلى للأمن: هيئة استشارية منبثقة عن نص المادة 162 من دستور 89. يتكون من شخصيات سياسية، هي رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة، ووزير الدفاع، ووزير الداخلية، ووزير الشؤون الخارجية، ووزير الإقتصاد، ووزير العدل حافظ الأختام، وقائد أركان الجيش الوطني الشعبي، الكل تحت رئاسة رئيس الجمهورية.

وتتمثل مهام هذه الهيئة في تقديم الإستشارات لرئيس الجمهورية في الأمور الأمنية، لكنه أقحم في المسائل الأمنية عند مناشدته من طرف رئيس الحكومة. سيد أحمد غزالي سنة 1991 من أجل تجاوز أزمة الجزائر، خاصة وأن المجلس الأعلى للأمن هو الهيئة المعنية بالمسائل الأمنية، وبسبب رفض المجلس الدستوري اتخاذ أية مبادرة من أجل حل الأزمة السياسية المتفاقمة، وكذا تزامن هذه الأزمة مع غياب المؤسستين الدستوريتين الممثلة في رئيس الجمهورية، والمجلس الشعبي الوطني، بحل الثاني واستقالة الأول[1].

واستجاب للنداء وتحمل مسؤولية إلغاء المسار الانتخابي، في تشريعيات المقررة 92/01/16. وأوجد هيئة غير دستورية سماها "المجلس الأعلى للدولة" ليقوم هذا الأخير نيابة عن رئيس الجمهورية المستقيل، بإتمام عهدة الرئيس المنتخب بهيئة غير دستورية، وليست منتخبة. وتجاوز كل الحدود ليصل به الأمر إلى تسليم السلطة للرئيس اليمين زروال في 94/01/30 دون أي سند دستوري[2].

وبناء على القرارات الحاسمة التي اتخذها المجلس الأعلى للأمن، في مرحلة حاسمة، وفي ظل غياب رئيس الجمهورية المستقيل، ورئيس المجلس الشعبي الوطني المحل، وبالتالي فإن هذه القرارات أقل ما يقال عنها أنها غير شرعية وغير دستورية.

ولعل التبرير المقدم من طرف البعض من المختصين، والمتمثل في نداء المجلس الدستوري للهيئات الدستورية أن تضمن استمرار الدولة والهيئة المعنية بهذا النداء، هي المجلس الأعلى للأمن- لأنها تحوي كثير من الهيئات المخاطبة بهذا النداء، ويتجلى ذلك من خلال المواد 24-75- 129- 130- 153 من دستور 1989، لكن يحق لمن طعن في شرعية قرارات

[1]- د. لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 44.

[2]- إعلان 92/01/14 المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة ج.ر عدد 3 بتاريخ 92/01/15 ص 80.

هذه الهيئة- المجلس الأعلى للأمن - له ما يبرره، لأن هذه الهيئة ترأسها رئيس المجلس الدستوري وليس رئيس الجمهورية - المستقيل - وغياب رئيس المجلس الشعبي الوطني المحل، فأين دستورية إجتماع هذه الهيئة - المجلس الأعلى للأمن - فضلا عن اتخاذها للقرارات تحكمت بها في مصير الجزائريين، وفرضت عليهم أمرا واقعا، وكان هيئة بديلة عن - المجلس الشعبي الوطني - حيث اجتمع في دورة مفتوحة إلى غاية إيجاد حل للأزمة، وكان الحل للأزمة بهيئات غير دستورية، واتخاذ قرارات مصيرية وخطيرة في نفس الوقت.

ومن بين هذه القرارات:

- بيان 12-01-92 الخاص بتوقيف المسار الإنتخابي وبقاء المجلس الأعلى للأمن في جلسة مفتوحة إلى غاية حل الأزمة[1].

- الإعلان المؤرخ في 92/01/14 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة الذي يزعم واضعوه بأنه إفراز لاستمرار الدولة، ولسد شغور منصب رئيس الجمهورية، يتمتع المجلس الأعلى للدولة بكل السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية دستوريا[2]، فهذا الإعلان أسند صلاحيات دستورية لمجلس غير دستوري، استحوذ على سلطات رئيس الجمهورية بدون سند ولا حق.

- المداولة رقم 92-01 المتضمنة تأهيل رئيس المجلس الأعلى للدولة إمضاء كل القرارات التنظيمية والفردية ورئاسة مجلس الوزراء[3].

- مداولة رقم 02/92 المؤرخة في 14-04-1992 المتعلقة بإصدار مراسيم ذات طابع تشريعي من طرف المجلس الأعلى للدولة.

وقد استحوذ هذا الأخير على صلاحيات رئيس الجمهورية فعليا وليس دستوريا، لأن المداولة التي أسندت إليه جميع السلطات لم تستند إلى نص دستوري يرتكز عليه عمله هذا.

- المداولة رقم 03/92 المؤرخة 92/6/2 تم بموجبها تشكيل المجلس الأعلى للدولة.

- المداولة رقم 04/92 المؤرخة في 92/7/2 المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الأعلى للدولة.

كل هذه الأعمال صدرت غير دستورية، والسند الوحيد فيها حالة الضرورة واستمرار الدولة.

إن تكييف هذه الأعمال بأنها أعمال مادية تكتسي طابعا دستوريا، وما قام به المجلس الأعلى للأمن كهيئة استشارية أوجد هيئة سياسية سماها "المجلس الأعلى للدولة، وأسند إليها مهمة

---

[1]- د. بوكرا إدريس- تطور المؤسسات الدستورية- المرجع السابق ص 247.

[2]- إعلان 14-01-92 المتضمن إقامة مجلس الدولة ج.ر عدد 3 بتاريخ 15-1-92.

[3]- نفس المرجع.

السلطتين التشريعية[1] والتنفيذية[2]. وبعمله هذا يكون قد أعدم "مبدأ الفصل بين السلطات"، وهدم الحدود الفاصلة بين مجالي التنظيم والقانون ولم يعد لها أهمية بمكان[3].

الفصل الثاني- الرقابة الدستورية والقضائية كآلية لحل إشكالية التداخل بين المجالين

مما لاشك فيه أن الدستور هو الوثيقة الأسمى في الدولة الجزائرية، فقواعده هي الأعلى بالضرورة رتبة من كل القوانين والتشريعات، بما في ذلك المعاهدات الدولية النافذة في المنظومة القانونية الداخلية، يجب أن يخضع الجميع للدستور وأحكامه، تماشيا مع مقتضيات المشروعية وتحقيقا لمبدأ سيادة الدستور، الذي يخضع له الجميع سواء الأشخاص أو السلطات في الدولة.

إن مبدأ علو الدستور كضمانة للديمقراطية، ومبدأ المشروعية، فهو يحتاج إلى ضمانة لإعماله، ووسيلة فعالة لإنفاذه، ولعل الضمانة لتلك الوسيلة هي تطبيق الرقابة على دستورية القوانين، لتفادي التعسف وصيانة النظام القانوني من الإنحراف.

إن عملية الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات تهدف إلى حماية النظام القانوني في الدولة، من خلال حماية الدستور، عن طريق مراقبة مستمرة للنصوص التشريعية والتنظيمية ومدى مطابقتها لأحكام الدستور.

إذا كان مبدأ سمو الدستور يقتضي وسيلة الرقابة لإعماله في الواقع، ولضمان عدم خرقه بواسطة تشريعات أخرى - المعاهدة- القانون- التنظيم- فإن وقع هذا الخرق، تعين تعديل هذه التشريعات أو إلغائها، وفقا لمبدأ المشروعية.

إن فريق من الفقه الدستوري الحديث ينادي بضرورة إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى القضاء، لأن الرقابة الدستورية تعوزها الفعالية والموضوعية، ولا تحترم فيها إرادة المؤسس الدستوري. بينما للقضاء الامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، عند الدفع أمامه بعدم الدستورية، وعمل القاضي لا يتوقف عند الحكم بل يتعداه إلى التحقق من مدى مطابقته لأحكام الدستور.

ومما سبق ذكره يتعين التطرق للرقابة الدستورية على القوانين في دساتير الجزائر، وما مدى فعاليتها في تكريس مبدأ سمو الدستور؟ وهل يمكن للأشخاص الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم بوسيلة قريبة منهم وهي القضاء؟.

---

[1]- انظر المداولة رقم 01/92/ المؤرخة في 92/01/19.

[2]- انظر المداولة رقم 92/02/92 المؤرخة في 92/04/14.

[3]- د. نبيلة لدرع- المرجع السابق ص 46.

يقسم الفصل إلى مبحثين اثنين، يخصص الأول للرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات، ويعالج الثاني الرقابة القضائية على مشروعية التنظيات.

المبحث الأول- الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات

إن دساتير الجزائر كلها تبنت نظام الرقابة الدستورية على القوانين، عدا دستور 76 الذي خلا من أي نص يسمح بالرقابة على دستورية القوانين، غير أنه أسند بعض المهام للجهاز القضائي والتنفيذي، لما في ذلك من تكريس لمبدأ المشروعية وتجسيدا لدولة القانون.

وبديهي أن نظام الرقابة الدستورية في النظام الجزائري متأثرة بطبيعة النظام السياسي السائد منذ الاستقلال، لذلك نتعرض إلى فكرة الرقابة الدستورية على القوانين في مطلبين اثنين، يتناول الأول تطور الرقابة الدستورية للقوانين والتنظيمات، ويجعل الثاني لأنواع للرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات.

المطلب الأول- تطور الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات

إن الرقابة على دستورية القوانين ضرورة حتمية لحماية الدستور وضمان سموه على كافة الأعمال التي تصدر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومنعها من تجاوز حدود صلاحيتها التي رسمها لها الدستور، وكان السبق لظهور فكرة الرقابة على دستورية القوانين لفرنسا.

لذلك سيقسم المطلب إلى فرعين اثنين، يتناول الأول ظهور فكرة الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، ويتناول الثاني تطور الرقابة على دستورية القوانين والتنظيات في الجزائر.

الفرع الأول- ظهور فكرة الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا.

إن ظهور فكرة الرقابة على دستورية القوانين كات على يد الفقيه الفرنسي سييز (Sieyes) الذي طالب بإنشاء هيئة سياسية تكون مهمتا مراقبة القوانين والتأكد من عدم مخالفتها للدستور، وعند الاقتضاء إلغاؤها عند ما تخالف أحكامه من قبل السلطة[1].

تمارس الرقابة جهة تتولى الفحص والتحقق من مدى مطابقة القوانين لأحكام الدستور، وقد تكون الجهة سياسية إذا كانت لا تتمتع بأي صفة قضائية، ويغلب على أعضائها الطابع السياسي.

فريق من الفقة الفرنسي، ينظر إلى تشكيل المجلس الدستوري على أنه هيئة سياسية[2]. وذهب الفقيه Floret إلى القول بأن المجلس الدستوري هو هيئة سياسية قانونية له حق إبداء

[1]- د. السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ط6، ديوان الطبوعات الجامعية سنة 2004، ص194.
[2]- د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1992، ص30.

وجهة نظره القانونية، وكذا وجهة نظره في الملاءمة السياسية[1]. ويرى فريق آخر أن المجلس الدستوري هو هيئة قضائية ويستشف ذلك من اختصاصاته[2].

للرقابة الدستورية على القوانين أسلوبان:

الأسلوب الأول المتمثل في الرقابة السياسية: وذلك عندما يسند المؤسس الدستوري مهمة الرقابة إلى هيئة ذات تشكيل سياسي، لكن لها وظيفة قضائية. وتوكل عادة إلى المجلس الدستوري، كما هو معمول به في الجزائر، وتمارس هذا النوع من الرقابة قبل إصدار القانون وبعده– سابقة ولاحقة-

الأسلوب الثاني الرقابة القضائية: تعني تولي القضاء الدستوري تفحص القوانين الصادرة عن البرلمان والتي هي محل الإخطار والطعن من الهيآت المخولة قانونا والحكم ببطلانها أو إلغائها، إذا تبين للهيئة القضائية أنها مخالفة للدستور.

فالرقابة القضائية على دستورية القوانين، تعني إعطاء الحق للقضاء بأن يتفحص هذه القوانين والتحقق من مطابقتها للدستور من عدمه[3]. وتكون الرقابة القضائية لاحقة للإصدار القوانين، وتقوم بها هيئة قضائية عن طريق المحاكم المختلفة أو المجلس الدستوري، كماهو الحال في فرنسا والجزائر وقد تسند هذه المهمة إلى المحاكم الدستورية في دول أخرى كمصر.

الفرع الثاني- تطور فكرة الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات في الجزائر.

لقد أقرالمؤسس الدستوري في دستور 63 نظام الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات وسكت عليها في دستور76، وأسند بعض المهام للجهاز القضائي والتنفيذي فقط.

إن دستور63 أقر الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات لكنها أفلت بسبب تجميد العمل بالدستور، وتكرست في دستوري 89-96 وتدعمت أكثر في التعديل الدستوري لسنة 2016 وهذا ما نتناوله فيما يلي.

أولا:غياب الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات في فترة 76/62 و96/92

لقد غيبت الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات طيلة الفترة الممتدة بين63-76 لأسباب أيديولوجية أو واقعية[4]، وسنتناول هذه الفترة في دستور 63 وأمر 65 ودستور 76.

---

[1]-François Luchaire, Le conseil constitutionnel est-il une juridiction ? R.D.P.I, 1979 , p31.

[2]-«…….ses attributions pour l’essentiel, un caractère juriditionnel, mais par la mode de designation de ses membre et par sa composition de fait il a un caractère politique marque».

[3]- أ. قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية الجزائر سنة 2006، ص172.

[4]- د. رابحي منصور، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 518.

1 - في ظل دستور 1963: لقد سعى النظام السياسي الجزائري منذ الإستقلال إلى تجسيد فكرة دستورية القانون والأوامر التشريعية، فنص الدستور الأول لسنة 1963 على مهمة الفصل في دستورية القوانين بإخطار من رئيس البرلمان، وقد خصص له عنوان المجلس الدستوري، تناوله الدستور في مادتين اثنتين 63- 64، غير أن المجلس الدستوري المنصوص عليه دستوريا لم ير النور سوى شهرا واحدا، حيث لم يؤسس نظرا لضيق فترة العمل بهذا الدستور والذي تم تعليقه من رئيس الجمهورية - أحمد بن بلة- وذلك بإعلان حالة الطوارئ بتاريخ 10 أكتوبر سنة 1963، بالإضافة إلى أنه لا جدوى من ممارسة المجلس الدستوري لمهامه الرقابية على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، مادامت الهيئة الوطنية المخولة حق إخطاره، هي رئيس المجلس الوطني، الذي تصدر عنه القوانين المراد مراقبتها أمام المجلس الدستوري، قد جمد نشاطه[1].

إن تجسيد فكرة دولة القانون في المجتمع الجزائري ذو التوجه الإشتراكي أمرا عسيرا لأن دستور 1963 كرس مهام الرقابة على جميع مؤسسات الدولة، طبقا للمادة 24 من الدستور تخضع لحزب جبهة التحرير جميع المهام، مما يفيد هيمنة جبهة التحرير على تحديد سياسة الأمة، وتوجيه عمل الدولة، مع مراقبة عمل البرلمان والحكومة[2].

ومهما تعددت الأسباب فإن تأسيس المجلس الدستوري لم يتم أبدا ولم يمارس هذا الأخير مهامه نظرا لتجميد العمل بالدستور بعد شهر من إصداره، وبالتالي لم ينشأ مجلس دستوري، ولم تطبق رقابته على دستورية القوانين والأوامر التشريعية في هذه المرحلة. بل ألغيت أحكامه بموجب الأمرالصادر في 10 جويلية 1965 إثر انقلاب 19 يونيو1965.

2- في ظل الأمر 1965:

تشكل حركة الانقلاب التي قادها العقيد هواري بومدين بتاريخ 1965/6/19 الفترة الانتقالية، من تاريخ الانقلاب إلى تاريخ صدور دستور 1976/11/22.

صرح فيها رئيس مجلس الثورة بأنه "إن مجلس الثورة قد اتخذ كل التدابير من أجل ضمان تسيير المؤسسات القائمة في ظل النظام والأمن"[3]. هذا التصريح الذي يضمن تسير المؤسسات يعني أن المؤسسات الدستورية التي أنشئت بموجب دستور 1963 مازالت قائمة ومنها المجلس الدستوري.

---

[1]- محمد أرزقي نسيب-أصول القانون الدستوري والنظم السياسية ج1 دار الأمة طبعة 1 سنة 1998.

[2]- د. السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص195.

[3]- نفس المرجع، ص 67.

غير أن قائد مجلس الثورة وبتاريخ 1965/7/5 صرح قائلا "إن مجلس الثورة يعمل من أجل إقامة جهاز دولة قوي وفعال، ومؤسسات تتماشى ومطالب الشعب"[1]. يعتبر هذا التصريح تلميحا صريحا بإلغاء دستور 1963 وكل المؤسسات التي قامت بموجبه. بل نص أمر 10 جويلية 1965 على "اعتبارالفترة الحالية، وريثما تتم المصادقة على دستور للبلاد فإن مجلس الثورة هو صاحب السيادة".

وقد استولى النظام المنبثق عن انقلاب 1965/06/19 عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وركزهما في يد مجلس الثورة، فهو المشرع وهو المنفذ، وبالتالي لم تكن هناك مؤسسة اسمها المجلس الدستوري، ولم يعد هناك شيء اسمه الرقابة الدستورية على القوانين، في منظور مجلس الثورة.

3- في ظل دستور 1976:

إن دستور 1976 سكت تماما عن إنشاء مؤسسة اسمها المجلس الدستوري تتولى الرقابة الدستورية على القوانين، ولعل السبب في ذلك انصراف الدستور كله إلى بناء مجتمع اشتراكي[2].

وقد أثيرت فكرة المجلس الدستوري والرقابة الدستورية على القوانين أثناء مناقشة الدستور نفسه والميثاق الوطني سنة 1976 لكنها قوبلت بالرفض، وحجج الرافضين متباينة فمنهم من رد ذلك إلى عدم الإكثار من أجهزة الرقابة حتى لا تتعارض فيما بينها.

ومنهم من احتج بوجود أجهزة الرقابة الكافية وبالتالي لا حاجة إلى إنشاء مؤسسة المجلس الدستوري، وذهب رأي آخر إلى القول بأن الرقابة الدستورية تعرقل حركة الثورة، والغرض من ذلك هو ترك الحبل على الغارب لسلطة الثورة، للحكم من دون رقيب ولا حسيب، وكان هذا الرأي منسجما مع المنهج السياسي المبني على "الشرعية الثورية"، وكانت السلطة آنذاك تدعى السلطة الثورية، وبالتالي كل ما يصدر عنها صحيح[3]، بحكم أن الرقابة الدستورية تعرقل وتقيد السلطة القائمة آنذاك .

وذهب فريق من القانونيين إلى اعتبار الرقابة على دستورية القوانين يتولاها القضاء وإن لم ينص الدستور على ذلك صراحة، نظرا لسموه على القانون والتشريع، حيث نصت المادة 160 منه على أنه "إذا حصل تناقض بين أحكام المعاهدة أو جزء منها والدستور، لا يؤذن بالمصادقة عليها إلا بعد تعديل الدستور". وأخذا بقاعدة تدرج القوانين، لابد أن يكون القانون الأدنى متطابقا مع

---

[1]- د. السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 67.

[2]- د. صالح بلحاج المؤسسات الدستورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2009، ص 309.

[3]- د. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 241.

د. رابح أحسن، الوسيط في القانون الدستوري-، المرجع السابق، ص 519.

النص الأسمى، كما أن الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور ليست كغيرها من الإجراءات التي يعدل بها البرلمان القانون نظرا لسمو الدستور عن باقي القوانين.

ومن نافله القول أن الرقابة الدستورية للقوانين تقوم على فرضية أن المشرع يمكن أن يخطىء، ويخرق بذلك الدستور سواء كان ذلك من أجل مصلحة عمومية، أو شخصية، وما استبعاد الرقابة الدستورية عن القوانين إلا محاولة من السلطة تجنب تقييدها، وتكريس شعار الثورية الذي لا تحده حدود ولا توقفه قيود[1].

وإذا كان دستور76 لم يفرض احترامه بالنص على هيئة الرقابة على دستورية القانون فإن قواعد المنطق تقتضي الرجوع إلى القضاء من أجل الدفع بعدم الدستورية لأي قانون يخالف الدستور، لكن الواقع العملي لم تتضج فيه فكرة الرقابة الدستورية على القوانين وبقيت مجرد خاطرة، فلا أفراد المجتمع بادروا بالفعل بها أمام الجهات القضائية، ولا القضاء كان جاهزا لها، خاصة وأن القاضي الأول هو رئيس الجمهورية، فكيف يوفق بين رئاسة القضاء وإخضاع تصرفاته للمراقبة القضائية.

إن المؤسس الدستوري لم يأخذ بفكرة الرقابة على دستورية القوانين رغم أهميتها، فتبنيه لسمو الدستور على القوانين لن يتأتى إلا بإقرار الرقابة على دستورية القوانين. لكن الأمر لم يستمر على حاله وإثر الأحداث التي عرفتها الجزائر في الخامس أكتوبر سنة 1988 أخذ بفكرة الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات والتي تجسدت في الدساتير الموالية لدستور1976.

4- في ظل الفترة الانتقالية 92-96:

تم تعيين الهيئات الانتقالية خلال الفترة 92، 96 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94- 40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني [2]، الذي تنص المادة 4 منه على تحديد هيئات المرحلة الانتقالية والتي تتكون من المجلس الوطني الانتقالي، رئاسة الدولة، رئاسة الحكومة.

وأمام أقوى المؤسسات الدستورية المنتخبة- المجلس الشعبي الوطني- رئيس الجمهورية- وفي ظل استحداث مؤسسات غير دستورية، وتجميد العمل بالدستور، هل من صلاحيات بقيت

---

[1]- د. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي-، مركز دراسات الوحدة العربية سلسلة أطروحة الدكتوراه 86، ط1 بيروت، 2010، ص 36.

د. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 310.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 المتعلق بأرضية الوفاق الوطني ج. ر عدد 6.المؤرخة في 1994/01/31.

للمجلس الدستوري كمؤسسة للرقابة الدستورية على القوانين؟ لقد كان الوضع مؤسفا جدا لكثير من فقهاء القانون الدستوري[1].

وبالرغم من الوضع الصعب الذي آلت إليه البلاد والعباد إلا أن المرسوم المذكور أعلاه نص في مادته 41 التي عالجت مسألة المجلس الدستوري على أنه "...لكل شعب الحق في أن يقيم بكل شرعية، نظامه الدمقراطي الذي يستمد قوته من مصادر قيمه الوطنية الأصيلة التي تصنع عظمة كل أمة"[2].

ونالت هذه المؤسسة اهتمام رئيس الجمهورية آنذاك - اليمين زروال- حيث أصدر مذكرة اقتراحات إلى الشركاء في الحوار جاء في المادة 33 منها على الخصوص" ينبغي دعم المجلس الدستوري من خلال توسيع تشكيلته إلى ممثلي مجلس الأمة ومجلس الدولة"[3].

ورغم ما جاء في نص المادة المذكورة أعلاه فقد استولى مجلس الأعلى للدولة على سلطتين التشريعية والتنفيذية فأصبح المشرع والمنفذ ولم تكن هناك مؤسسة المراقبة على دستورية القوانين في هذه الفترة إلى غاية صدور دستور 28 نوفمبر 96 الذي كرس الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات.

ثانيا: تكريس الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات ابتداء من 1988

لقد أصاب الرقابة الدستورية تعطيل طويل، امتد من فجر الاستقلال إلى غاية 5 أكتوبر 1988، هذا التاريخ الذي شكل منعرجا حاسما في اتجاه المؤسس الدستوري الجزائري نحو التأسيس لنظام سياسي جديد شعاره "بناء دولة القانون"، وإزالة النظام الأحادي الذي طال أمده، وكذا التخلص من وصاية الحزب الواحد.

وللإستجابة لرغبة المجتمع الجزائري وطموحاته جاء دستور 23 فبراير 1989 الذي أسس فيه المؤسس الدستوري 'لمبدأ الفصل بين السلطات'، وإيجاد آليات لحماية الدستور وحفظ سموه في النظام القانوني للدولة الجزائرية.

حيث أسس للرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات وأنشأ مجلسا دستوريا، عمل خلال فترة العمل بالدستور 1989، تلتها الفترة الانتقالية التي تم فيها تجميد العمل بالدستور وتعطيل مؤسساته 1992- 1996 ثم تلاه دستور 28-11-1996 الذي كرس من جديد فكرة الرقابة الدستورية

---

[1]- د. رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 523.

[2]- مرسوم رئاسي رقم 304/96 المؤرخ في17 سبتمبر 1996 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.ج.ر.عدد 54 المؤرخة في 19 سبتمبر1996.

[3]- أ. بن سهلة ثاني بن علي، المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية- دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر- مجلة إدارة المجلس 11 عدد 22 الجزائر 2001، ص 8.

باحتفاظه بالمجلس الدستوري مع توسيع تشكيله وعمله واختصاصاته، ليليه التعديل الدستوري لسنة 2016، فيوسع تشكيلته ويحدث توازنا بين السلطات، نتناوله بشيئ من التوسع في النقاط التالية:

1- الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات في ظل دستور 1989: لقد عرف النظام السياسي الجزائري منعرجا حاسما خلال حوادث 5 أكتوبر 1988، حيث تخلى عن سيطرة الحزب الواحد، وفي المقابل فتح التعددية الحزبية، ثم اتجه نحو تكريس دولة القانون بمفهومها الواسع، وذلك بإرساء قواعد الديمقراطية بالدخول في مرحلة الفصل بين السلطات، مع استحداث المجلس الدستوري كآلية تحفظ للدستور الاحترام والسمو في النظام القانوني للدولة الجزائرية[1].

يسهر المجلس الدستوري على انسجام التشريعات المختلفة مع الدستور بممارسة الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات، وكذا العمل على صحة العمليات الانتخابية والاستفتاء وإعلان النتائج طبقا لنص المادة 153 من الدستور[2].

إن المؤسس الدستوري خول حماية الدستور للمجلس الدستوري بموجب المادة 153 منه وخول نفس الاختصاص لرئيس الجمهورية بنص المادة 67 من الدستور أيضا، والإشكالية التي يمكن طرحها في البداية، ما مدى حرية واستقلال المجلس الدستوري عند القيام بمهامه بالنظر إلى تشكيلته وتعيين أعضائه طبقا لنص المادة 153 من الدستور؟

في هذا الصدد تساءل الدكتور الأستاذ رابحي أحسن تساؤلا وجيها قال فيه "هل يستطيع- فعلا- المجلس الدستوري حماية الدستور، إذا تجاوز رئيس الجمهورية أحكامه؟"[3] إن الإجابة على السؤال المطروح تقتضي الأخذ بعين الاعتبار التطور الذي عرفته الرقابة الدستورية على القوانين عبر مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر، وكذا الأخذ بعين الاعتبار الدساتير التي لم تؤسس للرقابة الدستورية على القوانين، كما سبق وأن ذكرنا في الفقرة الأولى من هذا الفرع أن فكرة الرقابة على دستورية القوانين لم تتجسد في الواقع إلا ضمن دستور 1989. الذي سمح لأول مرة منذ الاستقلال بالرقابة الدستورية على القوانين إذ عرفت الجزائر تنصيب المجلس الدستوري في 8 مارس 1989 ثم تلاه صدور المرسوم الرئاسي رقم 89- 143 المؤرخ في 7 غشت 1989 المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري، والقانون الأساسي لبعض موظفيه.[4].

---

[1]- مهمة حماية الدستور من طرف المجلس الدستوري لا تقتصر على هذا الأخير بل يشاركه فيها رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 67 من نفس الدستور.

[2]- المادة 153 من دستور 23 فبراير 1989.

[3]- د. رابحي احسن- الوسيط في القانون الدستوري- المرجع السابق ص 521.

[4]- المرسوم الرئاسي 89/ 143 المؤرخ في 1989/8/7 المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه ج رعدد 32 المؤرخة في 7 غوشت 1989.

لقد أوكلت المادة 153 من نفس الدستور1989 مهمة السهر على احترام الدستور إلى المجلس الدستوري، وليس هناك أي اعتبار آخر يقلل من مهامه.

لكن باعتبار المجلس الدستوري هيئة تتولى حماية الدستور، والدفاع عن القانون، يحتاج إلى خضوع كل مؤسسات الدولة إلى أحكام الدستور وخضوع الجميع للقانون على حد سواء، بما في ذلك مؤسسة الرئاسة.

وفي واقع الأمر فإن المجلس الدستوري وقت إذن لم يكن قادرا على ضمان احترام الدستور من تجاوزات مؤسسة الرئاسة الممثلة في شخص رئيس الجمهورية، ويظهر ذلك في استقالة رئيس الجمهورية الأسبق الشادلي بن جديد بعد حله للمجلس الشعبي الوطني، ويكون بذلك قد خرق الدستور.

حيث إن استقالته في ذلك الظرف العصيب الذي كانت تمر به الجزائر، يعتبر ضعفا كبيرا وأزمة مؤسساتية، نجم عنها الخرق الفضيع لأحكام الدستور، ومع ذلك فإن المجلس الدستوري لم يحرك ساكنا، رغم أنه حامي الدستور، مما يؤكد ضعف هذه المؤسسة وهشاشتها، وافتقارها إلى أي قاعدة قانونية[1].

وكذلك بالرجوع إلى أحكام المادة 154 من دستور 1989 التي تنص على أنه يتشكل المجلس الدستوري من سبعة أعضاء يتم تعينهم أو انتخابهم حسب التوزيع التالي، اثنان يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني وعضوان تنتخبهما المحكمة العليا، ويعين الرئيس من طرف رئيس الجمهورية[2]. ومن تشكيلته يظهر للعيان أن السلطة التنفيذية تقوم بتعين رئيسه وعضوين معه وبذلك تكون تشكيلته تحمل بذور ضعفه، فضلا عن قضية الجدوى من إخطاره من رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس الجمهورية فقط دون سواهما[3].

ولعل السبب في ذلك يرجع إلى كون المجلس الدستوري لا يتحرك من تلقاء نفسه للمراقبة عند ظهور أي تجاوز أو اعتداء على الدستور، لأن التحرك الذاتي غير مكفول له، إلا بتحرك ممن يملكون حق الإخطار[4].

---

[1]- د. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، ص 154.

[2]- أعضاء المجلس الدستوري لعهدة واحدة لمدة 6 سنوات، يتم التجديد النصفي كل 3 سنوات.

[3]- المادة 156 من دستور 1989 .

[4]- د. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 244.

ونتيجة لكل ما سبق فإن المجلس الدستوري من خلال تفحص آرائه وقراراته لم نعثر على أي قرار أو رأي له، خلال الفترة الضيقة لتأسيسه، فيما يتعلق بمراقبة التنظيمات الصادرة عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بالرغم من الحزمة الكبيرة للمراسيم التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار ما يخوله له الدستور.

ولعل أسباب ذلك ترجع إلى المنظور الأحادي المسيطر على السلطة السياسية وما تتسم به هذه الأخيرة من هيمنة حزب جبهة التحرير الذي سيطر على زمام الأمور في السلطة، فمن الصعب تصور مؤسسة دستورية توكل إليها مهمة إخضاع الجميع بما فيهم رئيس الجمهورية إلى أحكام الدستور[1].

وما دامت جبهة التحرير المنفردة بحق الترشيح للمجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية، فكيف يمكن للمجلس الدستوري أن يتم إخطاره بتعارض التنظيمات الصادرة عن مؤسسة الرئاسة مع الدستور، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية ينتميان إلى حزب واحد الذي هو حزب جبهة التحرير الوطني.

وعلى أي حال فإن الاختصاص الأصيل للمجلس الدستوري طبقا لنص المادة 155 التي تنص: "يفصل المجلس الدستوري ... في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار، في الحالة العكسية".

وإعمالا لهذه المادة فإن المجلس الدستوري المنبثق عن المرسوم الرئاسي رقم 143/89 المؤرخ في 1989/8/7 لم يتصد لمهامه سوى في موضعين.

الموضع الأول: عندما أخطر من طرف رئيس الجمهورية بشأن قانون الانتخابات رقم 13/89 المؤرخ في 1989/8/7 وبناء على مواد الدستور 2/67، 153، 155، 156، جاء هذا الإخطار بموجب رسالة رقم 259 المؤرخة في 1989/8/8 التي وجهتها الأمانة العامة للحكومة الموجهة للمجلس الدستوري تحت رقم 1/89، وكان مضمون الإخطار يتعلق بالمواد 61- 62- 82- 84- 86- 91- 108- 110- 111 ودرس المجلس الدستوري الطلب مستندا في ذلك على نص المواد 153، 154، 155، 156، 157، 159 ومعتمدا على المرسوم الرئاسي 143/89 المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري[2].

وقرر عدم دستورية المادة 86 من قانون الانتخابات التي تتعارض مع المادتين 28- 47 من الدستور، حيث تؤكد الأولى مبدأ مساواة "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن

[1]- د. محمد أرزقي نسيب، نفس المرجع، ص 243.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 143/89 المؤرخ في 7 غوشت 1989 المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري السابق الذكر.

يتذرع بأي تميز يعود سببه إلى المولد أو العرف أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف أخر، شخصي، أو اجتماعي". وأما المادة الأخرى فتعترف للمواطن بحق الانتخاب" كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب".

وبالاعتماد على المادتين المذكورتين من الدستور قرر المجلس الدستوري إلغاء نص المادة 87 من قانون الانتخاب وعوضها بنص آخر أوجب فيه أن يتمتع المرشح للمجلس الشعبي الوطني بالجنسية الجزائرية- دون اشتراط الجنسية الأصلية [1].

الموضع الثاني: أصدر الرأي الثاني بناء على إخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني حول قانونية تأجيل الانتخابات البلدية، حيث أصدر المجلس الدستوري رأيه بالإيجاب أين أيد القانون المؤجل للانتخابات للبلدية، نظرا لتوافق هذا القانون – قانون تأجيل الانتخابات مع أحكام الدستور[2].

ونخلص إلى أن دستور 23 فبراير 1989 الدستور الوحيد الذي سمح بتجسيد الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات، حيث قام رئيس الجمهورية بتنصيب المجلس الدستوري في 8 مارس سنة 1989، ثم تبعه بمرسوم رئاسي رقم 143/89 المؤرخ في 1989/8/7 المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري، وكذا القانون الأساسي لبعض موظفيه كما أنه مارس مهامه وأدلى ببعض الآراء رغم قلتها إلا أنه مارس مهامه.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن ضعف المجلس الدستوري أمام السلطة التنفيذية باد، لكن لعل ذلك يرجع إلى عمره القصير الذي لم يتجاوز السنة وبضعة أشهر ثم وقف نشاطه بسبب وقف مسار الانتخابات التشريعية الذي لم تكن له الكلمة فيها، وبدى وكأنه قاصرا لا يستطيع ممارسة مهامه، أو كأنه محجور عليه لا يستطيع فعل شيء أمام السلطة الفعلية آنذاك.

وأخيرا فإن دستور1989 مثله مثل سابقيه لم يشر إلى الرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات، التي تمتد إلى المواطنين كأصحاب حق في أن تحترم حقوقهم وحرياتهم، لأن القضاء يكون أكثر استقلالية وحيادية، وعمله تحكمه نصوص قانونية.

لكن الواقع العملي والظروف السياسية حالت دون مواصلة العمل بدستور1989 وولجت الجزائر من جديد نفق الفترة الانتقالية سنة 1992 أين جمد العمل بالدستور إلى غاية 1996.

---

[1]- كان واضع مشروع قانون الانتخابات آنذاك يتمتع بالروح الوطنية يريد من وراء المادة 86 من المشروع إسناد الوظائف الهامة والسياسية في الدولة الجزائرية إلى جزائريين ذوي جنسيات جزائرية أصيلة هم وزوجاتهم.

[2]- رأي المجلس الدستوري المتعلق بأرضية الوفاق الوطني، ج.ر.عدد6 المؤرخة في 1994/01/31.

2- الرقابة الدستورية على القوانين والأوامر والتنظيمات في ظل دستور1996:

لقد توسع المجلس الدستوري في ظل دستور 1996 فقد أصبح يتشكل من تسعة أعضاء ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس، واثنان ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهم مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة، وبمجرد تشكيله يتوقف أعضاؤه عن ممارستهم لأية وظيفة أو عضوية أو أية مهمة أخرى، تكون مدة العهدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد، ويتجدد نصف أعضائه في كل ثلاث سنوات[1].

ولعل خصائص المجلس الدستوري - في دستور 1996 - تظهر جلية من خلال توسع تشكيلته، وتعدد مصادر إخطاره، والتوسع في الصلاحيات المنوطة به، تظهر فعاليته، لكن من الواضح أن تشكيل المجلس الدستوري تطغى عليها هيمنة رئيس الجمهورية، من خلال تعيينه لثلاثة أعضاء، وعلى رأسهم رئيس المجلس الذي يتولى إدارة شؤون المجلس من حيث مهامه، وعند تعادل أصوات أعضائه يكون صوت الرئيس مرجحا، وبالمقابل نجد السلطة القضائية تنتخب عضوين فقط من مجموع تسعة أعضاء [2]، رغم أن وظيفتها الرقابية واختصاصها القضائي إلا أن دورها في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين غير مدعم، وأن أعضاءها أخذ يتناقص، خلافا لما كانت عليه في دستوري 1963 ودستور 1989، وباعتبار أن المجلس الدستوري يفصل في دستورية القوانين، وبما أن السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصيل كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يزيد أعضاءها حتى يتدعم دور المجلس الدستوري الرقابي على دستورية القوانين، وبالنسبة للسلطة التشريعية أيضا حضها من تشكيلة المجلس الدستوري، فقد تنامى وأصبح أربعة أعضاء من تسعة، ولعل التشكيلة الجديدة للمجلس الدستوري ترجح كفة البرلمان من حيث العدد الممثل لها في المجلس الدستوري، ويكون المؤسس الدستوري راعى في ذلك أن السلطة التشريعية ممثلة الشعب[3].

وبالمقارنة البسيطة نجد البرلمان ممثلا بأربعة أعضاء، وثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بما فيهم الرئيس، وعضوان اثنان يمثلان السلطة القضائية صاحبة الاختصاص.

إن التعيين أو الانتخاب لأعضاء المجلس الدستوري ينبثق عن القوى السياسية صاحية الأغلبية مما يؤثر على مصداقية هذه المؤسسة[3].

---

[1]- المادة 164 من دستور 28 نوفمبر 1996.

[2]- د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002، ص 155.

[3]- أ. إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 35.

وحري بالمؤسس الدستوري أن يؤسس لمؤسسة تكون أكثر استقلالية وحيادية عن القوى السياسية، ويكون القضاء الأجدر بذلك لأنه لا يندفع وراء التوجه السياسي بل يعمل بالنصوص القانونية، فضلا عن طبيعة الوظيفة القضائية للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين والأوامر والتنظيمات، التي يغلب عليها الطابع القضائي، وبالتالي يجب أن يتولاها مختصون من أساتذة القانون الممارسون بل المتمرسون في هذا المجال، إن غيرهم من المندفعين وراء توجهاتهم السياسية يناقشون المواضيع من الزاوية السياسية دون الاهتمام بالجوانب القانونية.

وقد أعرب رئيس المجلس الدستوري السابق - محمد بجاوي - عن رغبته في اختيار أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب لتحصين مشروعية القضاء الدستوري، لذلك فإن المؤسس الدستوري أخذ بمعيار الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس الدستوري، باستثناء الأعضاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية [1].

رغم توسع مصادر إخطار المجلس الدستوري في ظل دستور 1996، من أجل دعم الرقابة الدستورية على القوانين، إلا أن المجلس الدستوري لا يستطيع مراقبة القوانين غير الدستورية من تلقاء نفسه، إلا بإخطار من الجهات المخولة قانونا، أي لابد أن يحرك هذا الاختصاص إحدى الجهات المخولة قانونا وهي رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة، لأنه من الأجدر بهذه الهيئات أن تختار أو تنتخب من ذوي الكفاءات القانونية مع الممارسة السياسية، ضمانا لنجاعة وفعالية المجلس الدستوري.

3- الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016:

لقد نص العديل الدستوري على أن المجلس الدستوري هيئة تتكفل بالسهر على احترام الدستور، تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي[2]، وحددت اختصاصه كقاض ينظر في الطعون التي يتلقاها في الانتخابات والاستشارات الوطنية، ووسع تشكيلته من 9 أعضاء إلى 12 عضوا، واستحدث وظيفة جديدة تتمثل في نائب الرئيس، وأقر ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات، ومدد عهدة أعضاء المجلس الدستوري من 6 سنوات إلى 8 سنوات غير قابلة للتجديد، يجدد نصف الأعضاء كل 4 سنوات، وأكد التزامهم بالتوقف عن مزاولة أي نشاط أو مهنة حرة بمجرد تعيينهم أو انتخابهم كأعضاء في المجلس الدستوري، وأوجب عليهم أداء اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامم الدستورية[3].

---

[1]- د. رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 127.

[2]- المادة 1/163 و4 من العديل الدستوري لسنة 2016.

[3]- المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ولضمان استقرار المجلس الدستوري ودعم مركزه القانوني أوجد المؤسس الدستوري شروطا يجب أن يتوفر عليها كل عضو سواء المنتخب أو المعين وهي أن لا يقل سنه عن أربعين سنة يوم انتخابه أو تعيينه، ويتوفر على خبرة لا تقل عن خمسة عشر 15 سنة في التعليم العالي فرع العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة المحاماة لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا لدى الدولة[1]. وضمن الحصانة القضائية لأعضاء المجلس الدستوري في المسائل الجزائية خلال مدة عهدتهم[2].

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 تكفل في دباجته بالنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، وستقلال العدالة، والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية، وذلك من أجل إرساء دعائم دولة الحق والقانون، ومن ثم ضمان الحقوق والحريات الفردية والعامة للمواطنين.

لقد عمل المؤسس الدستوري أيضا على توسيع الإخطار فضلا عن رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، إلى الوزير الأول أو50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو 30 عضوا من مجلس الأمة، أو الإحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة من طرف أحد المتنازعين لدى الجهات القضائية بعدم دستورية القانون[3]، لقد كانت صلاحيات المجلس الدستوري مقيدة، لكنها تحررت بعض الشيء عند توسيع الإخطار، وبهذا التوسيع في الإخطار تتعزز الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات، وإرساء لدعائم دولة الحق والقانون، وتكريس الحماية للحقوق والحريات الفردية والجماعية للمواطنين. وبذلك يتسنى للمجلس الدستوري ممارسة الراقبة الدستورية على القوانين والتنظيمات بصورة أكثر فعالية ونجاعة.

وحري بالمؤسس الدستوري أن يفسح المجال أمام المجلس الدستوري للنظر تلقائيا في عدم دستورية القوانين والتنظيمات، وبذلك يتصدى للقوانين التي تمس الحريات العامة ولو لم يتم إخطاره من أي جهة من الجهات المخولة دستوريا، وبذلك نكون قد أسسنا لدولة القانون يحترم فيها الدستور وتحترم فيها أيضا الحريات الفردية والجماعية للمواطنين.

وكان هذا قد تم في فرنسا بموجب التعديل الدستوري في 29- 10- 1974 أين تم توسيع الإخطار إلى 60 نائبا من الجمعية الوطنية الفرنسية أو 60 عضوا من مجلس الشيوخ الفرنسي. وبهذه الخطوة أصبحت المعارضة البرلمانية على قدم المساواة مع الأغلبية التي يمثلها رئيس

---

[1]- المادة 184 من نفس الدستور.

[2]- المادة 185 من نفس الدستور.

[3]- المادتان 188/178 من التعديل الدستوري سنة 2016.

- المادة 187 و188 من تعديل 2016.

الحكومة أو بين الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، تستطيع ممارسة حقها عن طريق 60 عضوا أو نائبا في إحدى الغرفتين[1].

ولعل التجربة الفرنسية رائدة في هذا المجال، حيث مارست المعارضة البرلمانية هذا الحق حوالي 80 مرة خلال فترة 10 سنوات "1974- 1984"[2].

يمارس المجلس الدستوري اختصاصاته بالفصل في المسائل المطعون فيها من الجهات المخولة دستوريا بموجب المادتين 187 و188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في مدى دستورية القوانين والتنظيمات المعروضة عليه لممارسة الرقابة السابقة (الوقائية) على القوانين العضوية والمعاهدات والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وكذا الرقابة اللاحقة على القوانين والتنظيمات[3].

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الرقابتان السابقة واللاحقة للقوانين ممكنة، لكنها غير ممكنة بالنسبة للتنظيمات المستقلة فهي غير معلومة للغير، وبالتالي فإن رقابتها تكون لاحقة. كما ينبغي الانتباه إلى أن الرقابة الدستورية على التنظيم لا تمتد إلى التنظيم التنفيذي، بل تقتصر على التنظيم المستقل، أما التنظيم التنفيذي فيعود الفصل فيه للقضاء الإداري "مجلس الدولة".

وبناء على ما سبق ذكره فإنه يمكن أن تترتب على الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات النتائج التالية:

1- أن نص المعاهدة أو الاتفاقية المصرح بعدم دستوريته يترتب عنه عدم المصادقة عليه.

2- أن النص التشريعي أو التنظيمي – بعضه أو كله- المقضى بعدم دستوريته يفقد أثره ابتداء من يوم قرار المجلس الدستوري.

3- أن النص التشريعي المقضى بعدم دستوريته على أساس المادة 188 فإنه يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري.

4- أن النص التشريعي أو المقضى بعدم دستوريته قبل صدوره، قد يعاد فيه النظر من الجهة التي أصدرته.

المطلب الثاني- أنواع الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات

إن الرقابة الدستورية التي جاء بها دستور 1989 قد أكدها دستور 1996، وكرسها وطورها التعديل الدستوري لسنة 2016 والجديد الذي جاء به هذا الأخير هو توسيع المجلس

---

[1].Hugues Porttely, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1999, p54.

[2].Dominique chagnollaud, Droit constitutionnel CONTEOPORAIN, Ed Siey, Paris, 1999, p356.

[3]- المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الدستوري بحكم تركيبة البرلمان المزدوجة - غرفتي مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني- وتكريس نظام الازدواج القضائي، والإتيان بصنف جديد من القوانين وهي القوانين العضوية وجعلها تحت رقابة المجلس الدستوري.

وكذا توسيع حق الإخطار إلى الوزير الأول وخمسين 50 نائبا وثلاثين 30 عضوا من مجلس الأمة، فضلا عن الإحالة من المحكمة العليا ومجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي يعتبر ضمانة أساسية لاحترام القانون الأسمى الذي هو الدستور، ويجسد في الواقع دولة القانون[1]، وبالتالي فإن واقع النظام الدستوري الجزائري بدأ يسعى من خلال هذا التعديل إلى توفير وتطوير الآليات والأدوات القانونية الكفيلة لتمكين المجلس الدستوري من الراقبة على دستورية القوانين بصورة أكثر فعالية.

نقسم المطلب إلى فرعين اثنين يخصص الأول لتنظيم المجلس الدستوري، ويتناول الثاني الرقابة الجبرية والاختيارية للقوانين والتنظيمات.

الفرع الأول- تنظيم المجلس الدستوري كهيئة رقابية.

إن تشكيل المجلس الدستوري كهيئة رقابة على دستورية القوانين، عرف تشكيلتين الأولى في عهد دستور 63 والثانية في ظل دستوري 89 و96 والتعديل الدستوري لسنة 2016 ..

أولا- تشكيله في ظل دستور 63: لقد عرف تشكيل أول مجلس دستوري للدولة الجزائرية الفتية تميزا كبيرا بحيث يتألف من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي الغرفتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاثة نواب من المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية، ويتم انتخاب رئيس المجلس الدستوري من بين أعضائه دون أن يكون صوته مرجحا[2].

وباستقراء المادة 63 من دستور 1963 يتضح لنا أن المؤسس الدستوري وازن بين الجانب السياسي والجانب القضائي في تشكيل المجلس الدستوري، خاصة وأن نص المادة يترك حرية اختيار الرئيس لأعضاء المجلس كما أن صوته غير مرجح، فضلا عن كون القضاة المعينين في المجلس كانوا قد مارسوا مسؤوليات قضائية عليا، الشيء الذي يمكنهم من توجيه عمل المجلس الدستوري، بحيث يغلبون القانون على السياسة، ويجعل وحدتهم أكثر حضورا من الأعضاء السياسيين الذين قد تنشب بينهم خلافات عند التصويت[3].

---

[1]- د. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 243.

[2]- المادة 1/63 و2 من دستور 63 تنص على أنه:"يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية. ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي لايملك صوتا مرجحا".

[3]- د. سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة سنة 2012، ص 13.

ويا للأسف إن القائمين على السلطة آنذاك لم يهتموا بأحكام الدستور، فبالرغم من مرور ما يقارب سنتين على دستور 1963 إلا أن المجلس الدستوري لم ير النور، بسبب التجاوزات التي عرفتها البلاد وذلك بتقرير الحالة الاستثنائية من طرف الرئيس الأول للجزائر المستقلة "أحمد بن بلة" الذي جمد أحكام الدستور بعد مرور 23 يوما عن تطبيقه. ثم تلتها مرحلة تحديد هذه الحالة بموجب ما يسمى آنذاك بالتصحيح الثوري سنة 1965 إلى غاية 76 في كل هذه المرحلة كان تغليب السلطة الثورية على سلطة القانون[1].

والملاحظ أن دستور 1963 لم يتطرق إلى تحديد عهدة المجلس الدستوري، ولم يحل على تشريع لحل الإشكال، بل استمر الحال على ما هو عليه إلى غاية 19- 06- 1965 لتدخل البلاد في حالة استثنائية جديدة.

وفي اعتقادنا أن مسألة تأخير تنظيم المجلس الدستوري يرجع إلى رئيس الجمهورية الذي قرر الحالة الاستثنائية بموجب المادة 59 التي تنص على أنه "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، يجتمع المجلس الوطني وجوبا" وبناء على نص المادة جمد العمل بالدستور، وجمد نشاط المجلس الوطني، وأخذ رئيس الجمهورية يشرع بأوامر رئاسية[2].

ثانيا- تشكيل المجلس الدستوري في ظل الدساتير اللاحقة لدستور 63: وهي دستور 89 ودستور 96 وتعديل 2016.

1- تشكيله في ظل دستور 89:

يتشكل المجلس الدستوري من سبعة أعضاء، إثنان يعينهما رئيس الجمهورية وإثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وإثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها، ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد طبقا للمادة 154 من نفس الدستور.

من خلال المقارنة البسيطة بين دستوري 63- 89 نجد أن أعضاء المجلس الدستوري سبعة أي أنهما متساويان ومتماثلان في العدد الذي تتولى كل جهة تعيينه عن طريق الانتخاب أو التعيين، غير أن المجلس الوطني والسلطة القضائية لكل منهما ثلاثة أعضاء من سبعة، ويكون لرئيس الجمهورية تعيين العضو السابع هذا في دستور 63، بينما دستور 89 خص رئيس

---

[1]- د. السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 13.

[2]- أ. كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة- دار الفكر والقانون، طبعة سنة 2011، ص 28.

الجمهورية بتعيين عضوين ورئيس المجلس الدستوري، وتختار المحكمة العليا والمجلس الشعبي الوطني عضوين اثنين لكل منهما عن طريق الانتخاب[1].

وبذلك تكون حصة الأسد لرئيس الجمهورية يتفوق بها عن السلطتين التشريعية والقضائية، خلافا لدستور 1963 الذي يتميز بالواقعية أكثر، ويعطي الأهمية لأهل الاختصاص.

وبالتشكيل الذي جاء به دستور 89، نظريا تكون قد رجحت كفة البرلمان من حيث التمثيل، بينما الرئيس لا يملك إلا ثلاثة أعضاء، أما السلطة القضائية صاحبة الاختصاص القضائي فلا يمثلها إلا عضوان فقط، رغم أن هذه الأخيرة تتمتع بالاستقلال في عملها، فهي تحكم بنص القانون، وغيرها من القوى السياسية منبثق عن الحزب صاحب الأغلبية، مما يؤثر على مصداقية المجلس الدستوري أثناء رقابته على تلك المؤسسات.

فمن البديهي أن مهمة الرقابة الدستورية على القوانين تقتضي أن يتولاها مختصون في القانون لكن المؤسس الدستوري لم يشترط ذلك[2]، وبالتالي لا يهتم المجلس بمناقشة الجوانب القانونية، بل يهتم بالجانب السياسي فقط.

كما أن المؤسس الدستوري لم يوفر الحماية لأعضاء المجلس الدستوري من الضغوطات التي يمكن أن تمارس عليهم من طرف مؤسساتهم الأصلية أو غيرها، مما ينجر عليه المس باستقلال أعضاء المجلس هذا من جهة. ومن جهة أخرى من الأفضل كما قال أستاذنا الدكتور مسعود شهوب"... من الأفضل تمثيل السلطة القضائية لمواكبة الإختصاص القضائي للمجلس"[3] لأن تمثيلها الأضعف في المجلس رغم أنها الأهم في مجال اختصاصها القضائي في المجلس، مما يؤثر عليه سلبا.

ومن الأفضل والأجدر بالمؤسس الدستوري حتى يضمن نجاعة عمل المجلس الدستوري أن يشترط في أعضائه المعرفة القانونية والممارسة اللازمة في المصالح القانونية حتى يضمن الحماية لأحكام الدستور، وبذلك يكرس احترام المؤسسات الدستورية وينتج دولة العدل والحق والقانون.

---

[1]- المادة 154 من دستور 89 تنص على أنه "يتكون المجلس الدستوري من سبعة أعضاء. اثنان منهم، يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وإثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها... يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد".

[2]- د. رشيدة العام- المجلس الدستوري الجزائري- دار الفجر للنشر والتوزيع الطبعة 1 سنة 2006 ص 136.

- أ. طه طيار- المجلس الدستوري الجزائري- مجلة الإدارة الجزائرية سنة 1999 ص 32.

[3]- د. مسعود شهوب- المجلس الدستوري الجزائري، تشكيله ووظائفه، مجلة النائب، العدد 4، سنة 2002 .

2- تشكيله في ظل دستور 1996: خصص الفصل الأول من الباب الثالث منه لوظيفة الرقابة عن طريق المجلس الدستوري، حيث نصت المادة 164 على حصرها في مجالين اثنين وهما:

أ- تنظيم المجلس الدستوري: لقد تناول دستور 96 الإجراءات الواجبة الإتباع في تكوينه، والمتبعة أمامه، والمدد التي تقدم له فيها المنازعات، والمجلس الدستوري له طابع سياسي غير أنه يكتسي صبغة قضائية كغيره من المجالس الأخرى، كمجلس الدولة، ومجلس القضاء.

يتكون المجلس الدستوري من 9 أعضاء طبقا لنص المادة 164 من دستور 96 التي تنص على أنه" يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو تنتخبه المحكمة العليا، وعضوا واحد ينتخبه مجلس الدولة.

ومن خلال نص المادة يتبادر إلى الذهن أن رئيس الجمهورية قد استحوذ على حصة الأسد أي ثلاثة أعضاء ومن بينهم الرئيس الذي إذا تعادلت الأصوات كان صوته مرجحا، وهنا نتساءل هل تعيين رئيس الجمهورية لا يؤثر على استقلال المجلس الدستوري في اتخاذ قراراته؟.

خاصة وأن رئيس المجلس هو الذي يتلقى رسالة الإخطار، وهو الآمر بالصرف، وهو الذي يستشار من طرف رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ أو الحصار[1]، فضلا عن ذلك فإن رئيس الجمهورية حر في اختيار رئيس المجلس الدستوري دون قيد أو شرط[2]، وأما البرلمان بغرفتيه فينتخب 4 أعضاء يمثلونه، والجهاز القضائي تمثيله يكون بعضوين اثنين أحدهما عن المحكمة العليا والثاني عن مجلس الدولة ويختار المجلس لمدة 6 سنوات يتجدد نصفه كل ثلاث سنوات.[3]

وما يمكن ملاحظته أن حصة السلطة القضائية هي الأضعف عكس دستور 63 الذي لم ير تطبيقا له في هذا المجال فقد نص في المادة 63 منه على أنه "يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي الغرفتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاث نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي لا يملك صوتا مرجحا "وهذا يضمن أكثر الاستقلال والحيادة للمجلس الدستوري

---

[1]- أ. ديباس سهيلة- المجلس الدستوري ومجلس الدولة- مذكرة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون الجزائر سنة 2002 ص 128.

[2]- د. رشيدة العام- المجلس الدستوري الجزائري دار الفجر سنة 2006 ص 129.

[3]- المادة 3/164 من دستور 96 تنص على أنه"يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات، يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدة ست سنوات. ويتجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات."

عند اتخاذه لقراراته، ومنح السلطة القضائية عددا مساويا لعدد أعضاء المجلس الوطني، ودور الرئيس هنا ضعيف.

بينما يكون دور المجلس في اختصاصه القضائي مشوبا بالانتقاص، مما يغلب عليه الجانب الوظيفي السابق للانتماء للمجلس، وبالتالي يكون الولاء للمنصب الذي يشغله العضو سابقا، رغم أن نص المادة المذكور أعلاه تشترط على أعضاء المجلس الدستوري التخلي عن وظائفهم ضمانا لاستقلال هذا الجهاز وحياده[1]، وتمنع عليهم نشر أية وثيقة تتعلق بنشاط عام أو خاص، وذلك لمنع العضو من استغلال وظيفته لأغراض شخصية[2].

وقد صدر القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالانتخابات لتطبيق مواد الدستور 96 وذلك فيما يتعلق بدور المجلس الدستوري في انتخابات رئيس الجمهورية ليوكل إليه المهمة بموجب هذا القانون العضوي[3].

ب-عدم الجمع بين عضوية المجلس الدستوري والوظائف الأخرى:

لقد نصت المادة 164 من دستور96 في فقرتها الثانية على أنه"...بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أية عضوية أو أية وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى...".

باستقراء نص المادة المذكورة نجدها تمنع منعا باتا الجمع بين العضوية في المجلس الدستوري وتولي الوزارات أو العضوية في البرلمان، أو التكليف بمهام أخرى مهما كانت هذه المهام، وتركت للقوانين العضوية الأخرى مهمة تحديد حالات التنافي الأخرى.

كل ذلك من أجل ضمان الاستقلال التام لأعضاء المجلس الدستوري، من أجل ممارسة مهامهم وعدم خضوعهم لأية تأثيرات خارجية على إرادتهم في اتخاذ القرار.

وقد جاء القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية يمنع أعضاء المجلس الدستوري من الإنتساب إلى أي حزب سياسي، أو اتخاذ موقف حياله سواء كان سلبيا أو إيجابيا[4]. كما يمنع العضو بالمجلس الدستوري من الجمع بين المجلس والنيابة في المجالات العملية، ولا إبداء الرأي، أو استشارة أو حوار صحفي في المواضيع التي تعد من اختصاص المجلس الدستوري،

[1]- المادة 54 من النظام المحدد لقواعد العمل الدستوري المؤرخ في 2000/8/6 ج.ر عدد 98.

[2]- أ. طه طيار- المجلس الدستوري الجزائري- تقديم وحوصلة التجربة قصيرة- مجلة الإدارة العدد 2 لسنة 1996 ص 38.

[3]- المادة 138 من القانون العضوي للانتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012.

[4]- المادة 9 من قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي المؤرخ في 1989/7/5.

التي سيتناولها بالدراسة، اتقاء للاستجابة للضغوط من طرف الجهات التي عينتهم أو من طرف الجهات التي تترأسهم في وظائفهم، السابقة[1].

وفي حالة استقالة أو وفاة أو حصول مانع لعضو المجلس الدستوري، أو ارتكابه عملا خطيرا يتنافى ومهامه، فإن المجلس الدستوري هو الجهة الوحيدة المختصة بالبت في الموضوع، وذلك باستدعاء أعضاء المجلس للاجتماع رسميا، والبت في الموضوع سواء بقبول الاستقالة، أو إثبات الشغور، أو حصول مانع، أو الطلب من العضو المرتكب لعمل خطير الاستقالة، وتخطر بذلك الجهة المعنية بقرار المجلس الدستوري.

وتجدر الإشارة إلى أنه نظرا للخبرة المتوفر عليها رؤساء الجمهورية السابقين كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يضمهم إلى عضوية المجلس الدستوري حتى يستفيد من خبرتهم وتجربتهم في هذا المجال وتكون عضويتهم بصفة دائمة أي مدى الحياة على غرار ما فعله المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1958.

3- تشكيله في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016:

لقد نصت المادة 183 على أنه "يتكون المجلس الدستوري من إثنى عشر 12 عضوا؛ أربعة 4 أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية؛ وإثنان 2 ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني؛ وإثنان 2 ينتخبهما مجلس اللأمة؛ وإثنان 2 تنتخبهما المحكمة العليا؛ وإثنان 2 ينتخبهما مجلس الدولة. في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت الرئيس مرجحا. بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة. يعين رئيس الجمهورية رئيس ونائب رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثماني 8 سنوات".

كما نصت أيضا أن العهدة مرة واحدة ولمدة ثماني 8 سنوات، يجدد خلالها نصف أعضاء المجلس كل أربع 4 سنوات، يزاول أعضاء المجلس الدستوري مهامهم بعد أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية[2].

لقد اشترط المؤسس الدستوري في أعضاء المجلس الدستوري بلوغهم سن الأربعين، يوم انتخابهم أو تعيينهم في المجلس، والتمتع بالخبرة المهنية التي تؤهلهم لأداء مهامهم والتي لاتقل

---

[1]- المادة 54 من النظام المحدد لقواعد العمل الدستوري المؤرخ في 2000/8/6 ج.ر عدد 48.

[2]- المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

عن15 سنة، في التعليم العالي اختصاص العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة المحاماة لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا في الدولة[1].

وأردف المؤسس الدستوري الشروط السابقة بالحصانة القضائية لمنع المتابعة الجزائية لأعضاء المجلس الدستوري إلا بتنازل صريح منهم أو بترخيس من المجلس الدستوري[2].

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 رفع تشكيلة المجلس الدستوري من تسعة أعضاء إلى إثنى عشر 12 عضوا ، منهم أربعة يعينهم رئيس الجمهورية بما فيهم رئيس المجلس ونائبه، وأربعة ينتخبهم البرلامان، وأربعة تنتخبهم المحكمة العليا ومجلس الدولة.

ورغم ارتفاع التمثيل في المجلس الدستوري، فإن الحصص بقيت على حالها، إذ استحوذ رئيس الجمهورية على ثلث المجلس الدستوري، بما فيه الرئيس ونائبه وإذا تعادلت الأصوات كان صوت الرئيس مرجحا، مما يؤثر على استقلال المجلس الدستوري في اتخاذ قراراته.

وتبقى حصة السلطة القضائية هي الأضعف رغم أن التطور الذي جاء به التعديل الدستوري ايجابي في مجمله، لكنه لا يضمن استقلال وحياد المجلس الدستوري في قراراته.

وتجدر الإشارة إلى تثمين التطور الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادتين 184 والمادة 185، أين اشترطت الأولى بلوغ أعضاء المجلس الدستوري سن الأربعين، وأردفتها الثانية باشتراط التأهيل والكفاءة والخبرة المهنية في مجال العلوم القانونية لمدة خمسة عشر 15 سنة، وتكريس الحصانة القضائية لعضو المجلس الدستوري في المسائل الجزائية.

لعل المؤسس الدستوري ومن خلال هذه الشروط يريد تعزيز وظيفة عضو المجلس الدستوري ويجعله في منأى عن كل أشكال الضغوط التي تعيق استقلاليته في ممارسة مهامه الدستورية.

الفرع الثاني- الرقابة الدستورية السابقة واللاحقة على القوانين والتنظيمات. هناك نوعان من الرقابة على دستورية القوانين هما:

أولا- الرقابة السابقة "الجبرية" على القوانين: يتدخل المجلس الدستوري ليراقب صنف معين من القوانين مسبقا ليضف عليها صفة الدستورية، ويراقبها قبل صدورها، حتى يحول دون صدور النص القانوني مخالفا للدستور[3]. وهذه الرقابة تسمى الرقابة القبلية "الوقائية".

---

[1]- المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2]- المادة 185 من نفس الدستور.

[3]- أ. دوايسية كريمة، المجلس الدستوري والانتخابات الرئاسية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 01/ 02، ص 22.

يباشر المجلس الدستوري مهامه الرقابية، بعد إخطار رئيس الجمهورية، ويبدي رأيه وجوبا في دستورية المعاهدات والقوانين العضوية، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ونتطرق إليها فيما يلي:

1- الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية: هي كل اتفاق ينعقد بين الأسرة الدولية، ويهدف إلى إحداث نتائج قانونية معينة[1]. وبهذا المفهوم فإن مصطلح المعاهدات أو الاتفاقية لا خلاف بينهما إلا إذا كنا بصدد أحد أطراف الأسرة مع شركة خاصة أو قبيلة غير متمدنة [2].

فقد خول دستور 1996 للمجلس الدستوري حق النظر في دستورية المعاهدات والإتفاقيات [3].

في هذا السياق نلاحظ أن المؤسس الدستوري اشترط صراحة في موضوع المعاهدات المتعلق بالسلم في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، الأخذ برأي المجلس الدستوري، فضلا عن توقيع رئيس الجمهورية، وموافقة البرلمان الصريحة [4].

وبالرجوع إلى نص المادة 131 من دستور 96 نلاحظ أن المادة تشير إلى مصادقة الرئيس، والموافقة الصريحة للبرلمان بغرفتيه[5] دون أن تشير إلى الرقابة القبلية للمجلس الدستوري. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن المؤسس الدستوري أخذ بحل مزدوج، تكون الأسبقية فيه لرأي المجلس الدستوري وجوبا، ثم تليه مصادقة رئيس الجمهورية، وموافقة البرلمان الصريحة.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المضمار، هل الاتفاقيات المنصوص عليها في المادة 131 تخضع للرقابة القبلية أم البعدية؟ يظهر من نص المادة أن الرقابة الدستورية على المعاهدات المذكورة في نص المادة لا تخضع للرقابة الوجوبية المسبقة، لكنها تخضع للرقابة الاختيارية، وهذا ما نصت عليه في المادة 1/186 من تعديل 2016 "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات، والقوانين، والتنظيمات".

---

[1]- أ. إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانينن دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 95.

[2]- د. محمد المجدوب، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت، 1999، ص 4-8.

[3]- د. نبيل زكارة، المجلس الدستوري بين السياسة والقانون، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2000، ص 91.

[4]- المادة 97 من دستور 28 نوفمبر 1996.

[5]- هذا ما تشير إليه المادة 1/110 من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أنه"تصادق الدول على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه، كل منها حسب أوضاعها الدستورية "وهذا يعني أن أمر التصديق على الاتفاقية متروك للقانون العام الداخلي للدولة الجزائرية.

فالرقابة الاختيارية إذن تقوم بعد إخطار من إحدى الهيئات المخولة قانونا المتمثلة في رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، أو الوزير الأول، أو 50 نائبا، أو 30 عضوا من مجلس الأمة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المادة 168 من دستور96 تؤكد بأن لا فرق بين المعاهدات والاتفاقيات من حيث الإجراءات [1]، وهذا ما تؤكده اتفاقية فينا [2].

2- الرقابة الدستورية على القوانين العضوية: ظهرت القوانين العضوية في فرنسا منذ صدور دستورها سنة 1946، وهي التشريعات البرلمانية التي أقرها البرلمان بغرفتيه، بعد رقابتها من المجلس الدستوري، والتي تشملها الرقابة الدستورية السابقة وجوبا [3].

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري ولأول مرة القوانين العضوية في دستور 1996 وأوجب عرضها على المجلس الدستوري ليبدي رأيه فيها وجوبا نظرا لنوعية هذه القوانين وتميزها عن القانون العادي شكلا، فهي تأتي في المرتبة الثانية بعد القانون الأساسي "الذي هو الدستور" والقوانين العادية التي تليها مرتبة[4].

فالقوانين العضوية تتميز في إجراءات إعدادها بأنها كثيرة التعقيد من غيرها [5]. والتي يقرها البرلمان، بعد إخضاعها للرقابة الدستورية وجوبا قبل إصدارها[6].

وهذه الفئة من القوانين جاءت في الدستور على سبيل التحديد والحصر، فقد حددتها المادة 141 من دستور 2016 كما يلي "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العامة وعملها.
- تنظيم الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالقوانين المالية.

---

[1]- المادة 168 من دستور 1996 والمادة 190 من تعديل 2016.

[2]- هذا ما ينص عليه قانون المعاهدات الصادر بموجب اتفاقية فينا الصادرة في 23 ماي 1969 والتي تسوى بين جميع التسميات.

[3]- أ. إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص 81.

[4]- د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية والنشر، بيروت 2000، ص 82.

[5] -Claude Leclercq : Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.p.717

[6]- المادة 2/165 من دستور 1996 والمادة 186 من تعديل 2016.

تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 ألغى مصادقة أعضاء مجلس الأمة بنسبة ثلاثة أرباع وأبقاها على الأغلبية المطلقة لأعضائه، مثله مثل المجلس الشعبي الوطني. وأوجب المراقبة الدستورية قبل إصداره.

وفضلا عما أشارت إليه المادة المذكورة أعلاه. فهناك مجالات مخصصة للقوانين العضوية مثل انتخاب أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني وعملها، وتنظيمها، وكذلك العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة [1].

وبعد مناقشة القوانين العضوية من طرف البرلمان حسب الأغلبية المطلقة المطلوبة دستوريا، يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري وجوبا ليتولى هذا الأخير فحص القوانين العضوية ومدى مطابقتها للدستور، ثم يصدر رأيه وجوبا خلال الآجال القانونية الممنوحة له- وهي 20 يوما- ومددت بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى 30 يوما في الحالات العادية، وقلصها إلى 10 أيام في حالة وجود طارئي وجب التخفيض وبطلب من رئيس الجمهورية، ويكون رأي المجلس الدستوري ملزما [2].

وبعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه بمطابقة القوانين للدستور عندها يتولى رئيس الجمهورية إصدارها، وتقوم السلطة التنفيذية بنشرها لتصير بعد ذلك سارية المفعول، وفي كثير من الأحيان يحصل اتفاق بين غرفتي البرلمان، ويتم التصويت على القوانين العضوية، لكن قبل إصدارها ونشرها لا بد من عرضها على المجلس الدستوري ليتولى هذا الأخير فحصها ومراقبتها فيما يخص مدى مطابقتها للدستور هذا من جهة، ومن جهة أخرى مدى دستورية الإجراءات المتبعة في المصادقة عليها[3].

ونشير في هذه النقطة إلى مجموعة من الآراء للمجلس الدستوري المتضمنة مراقبة القوانين العضوية:

- رأيه في القانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية.
- رأيه في القانون العضوي المتعلق بالأمر المتضمن الانتخابات.

---

[1]- المواد 89- 92- 103- 112- 115- 153- 157- 158- من دستور 1996.

[2]- المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3]- أ. جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مجلة الإدارة، مجلد 10، العدد 2، الجزائر، 2000، ص 55.

- رأيه في القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله.
- رأيه في القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها [1].

لقد كانت رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين العضوية المعروضة عليه لإبداء رأيه الملزم من الناحية الشكلية والموضوعية، حيث يفحص القانون من ناحية استيفائه للإجراءات الشكلية، مثل إخطار رئيس الجمهورية، وإجراءات مصادقة غرفتي البرلمان على القانون، ثم يتناول بالتمحيص موضوعيا لكافة أحكام ومواد القانون العضوي المعروض عليه، ومدى تطابقها أو تعارضها مع الدستور. ولا تقف رقابته عند تفسير النصوص والمقابلة بينها ومعرفة المقصود منها كما أراد ذلك المؤسس الدستوري، ويعبر عن ذلك المجلس الدستوري في رأيه في مشروع القانون المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وبالتحديد نص المادة 2 فقرة 3 من مشروع القانون، أقر المجلس الدستوري استقلالية مجلس الدولة وحياده لا تتعلق بالاختصاصات الاستشارية، بل بالاستقلالية للمهمة القضائية التي يقوم بها [2].

وقد عبر المجلس الدستوري أيضا عن رأيه فيما يخص قانوني الأحزاب والانتخابات، اللذان عبر عنهما الأستاذ جبار عبد المجيد بأنها أكثر القوانين المصبوغة بالعبارات والنفحات السياسية [3].

ففيما يخص رأي المجلس الدستوري في قانون الأحزاب السياسية بخصوص المادة 13 منه التي تخص الأعضاء المؤسسين للحزب والذين يجب أن يكونوا مقيمين في أرض الوطن، فقد جاء نص المادة مخالفا للمادة 44 من الدستور التي تسمح لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، اختيار موطن إقامته بكل حرية داخل وخارج الوطن.

لقد ركز المجلس الدستوري في رأيه على أنه "يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية اختيار موطن إقامته"، وبذلك يكون قد فصل بعدم دستورية المادة 13 من قانون الأحزاب السياسية [4]. واعتبر أن المؤسس الدستوري قد سمح بحرية موطن الإقامة من غير ربطه بإقليم الدولة الجزائرية وبذلك يكون قد كرس للمواطن الجزائري حرية اختيار موطنه [5].

---

[1]- رأي المجلس الدستوري رقم 1 المؤرخ في 97/3/6- ورأي رقم 2 المؤرخ في نفس التاريخ ج.رعدد 12.
- رأي رقم 6 المؤرخ في 19 مايو 98- رأي رقم 7 مؤرخ في 24 مايو98.ج رعدد12.

[2]- رأي المجلس الدستوري رقم 98/06 المؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق باتصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور. ج ر عدد12.

[3]- أ. جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية على القوانين العضوية، المرجع السابق، ص 75.

[4]- قانون ي رقم04/12 المؤرخ في 12 يناير2012 المتعلق بالأحزاب السياسية. ج رعدد2 المؤرجة في 15 يناير2012.

[5]- أ. ديباس سهيلة- المجلس الدستوري ومجلس الدولة- ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2000 ص 110.

وفسر المادة 44 تفسيرا واسعا ينسجم مع روح الدستور[1].

وفيما يخص رأي المجلس الدستوري في قانون الانتخابات الذي يخص المادة 14/157 التي جاءت فيها كلمة "سياسية" فاستعمال هذا المصطلح اعتبره المجلس الدستوري مساسا بروح الدستور، معتمدا في ذلك على نص المادة 2/76 من الدستور التي نصت على أنه "رئيس الجمهورية هو حام الدستور"[2].

ونظرا لأهمية الرقابة الدستورية على القوانين التي يمارسها المجلس الدستوري يتبادر إلى الذهن السؤال التالي:

- هل الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري رقابة مطابقة مع الدستور؟ أم هي رقابة دستورية على القوانين؟ وهل الأولى مانعة للثانية؟.

للإجابة على هذا الإشكال نرجع إلى رأي المجلس الدستوري الذي صدر في ظل دستور 1989 الذي يقول فيه "ونظرا لكون رقابة المطابقة هذه مانعة للرقابة الدستورية المحددة في المادة 1/165 المخصصة للمعاهدات والقوانين والتنظيمات"[3]. وبالتالي فإن هذا الرأي يكرس رقابة المطابقة. وهذا ما ذهب إليه فريق من فقهاء القانون الدستوري بأن رقابة المطابقة رقابة خاصة[4]. وهي رقابة دستورية بالمعنى الضيق[5].

ويكمن رأي المجلس الدستوري السابق في حيثية أخرى بـــ "إن المطابقة لا بد أن تكون مفهوما معلوما بشكل صارم، بحيث يتبين المجلس أنه بمقتضاه لا بد أن يعبر المجلس الشعبي الوطني وبأمانة على أحكام الدستور "وما يعنيه هذا التحييث أن المجلس الشعبي الوطني يجب عليه أن يضع قوانين ليست مخالفة للدستور بل مطابقة له[6].

وبالرجوع إلى المصطلحين "المطابقة والدستورية " نجد أن المؤسس الدستوري يريد من وراء مصطلح مراقبة المطابقة، أي علاقة مطابقة تصبح القاعدة الأولى في القانون العضوي مطابقتها للثانية في الدستور. وتكون أقل تقييدا عند عدم مخالفتها للدستور، وهذا ما يعنيه مصطلح "دستورية القوانين" أي موافقتها وعدم مخالفتها للدستور.

---

[1]- أ. جبار عبد المجيد الرقابة الدستورية للقوانين العضوية المرجع السابق ص 75.

[2]- رأي المجلس الدستوري رقم 97/02 المؤرخ في 97/3/6 المتعلق بالقانون العضوي رقم10/16 المتعلق بنظام الإنتخابات. ج. ر عدد 50 .

[3]- رأي المجلس الدستوري رقم 1989/1 المؤرخ في 28-08-1989.

[4]- أ. نبيل زيكارة، المجلس الدستوري بين السياسة والقانون، المرجع السابق، ص 79.

[5]-أ. إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص 89.

[6]-أ. جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، المرجع السابق، ص 79.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الدستوري نجده يفرق بين الرقابتين فخصص الفصل الأول منه لرقابة المطابقة المتعلقة بالقوانين العضوية والتنظيمات الداخلية لغرفتي البرلمان، وأما الفصل الثاني فخصصه للرقابة الدستورية للمعاهدات وللقوانين والتنظيمات.

وبناء على ما سبق يظهر جليا أن المؤسس الدستوري قد أخطأ وجانب الصواب عندما استخدم مصطلح دستورية القوانين العضوية في نص المادتين 2/165 و1/186 من دستوري 96 و2016 على التوالي، ولو استعمل المصطلح الثاني الوارد في المادتين 4/123 و4/141 والمعبر عنه بـــ "يخضع القوانين العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور".

فالغرض من مراقبة المطابقة هو ضبط التصرفات القانونية للمشرع لنقله نقلة نوعية إلى تكريس دولة القانون وممارسة الديمقراطية الحقة.

3- الرقابة الدستورية على الأنظمة الداخلية للبرلمان:

يفصل المجلس الدستوري في دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان، معتمدا على نص المادة 3/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه "كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور"[1]. وفي هذا السياق جاء كذلك نص المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ليؤكد ذلك .

حيث نصت على أنه "يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه برأي وجوبي طبقا للفقرة الثالثة من المادة 165 من الدستور خلال الأجل المنصوص علية في الفقرة الأولى من المادة 167"[2].

يكون إبداء الرأي من طرف المجلس الدستوري بناء على إخطار وجوبي من رئيس الجمهورية، ويكون رأيه إلزاميا ومسبقا خلال أجل 20 يوما حسب دستور96 و30 يوما وفق تعديل 2016[3] من تاريخ إخطاره بمشروع النظام الداخلي. وقبل الشروع في تنفيذه [4]. حتى يصرح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور[5].

تكتسي الرقابة الدستورية للأنظمة الداخلية للبرلمان أهمية كبرى حيث يتدخل المجلس الدستوري للنظر فيما إذا كان النظام مطابقا للدستور أم لا؟.

---

[1]- المادة 3/165 من دستور 1996.

[2]- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في6 أبريل 2016 ج.ر.عدد 29.

[3]- تم تعديل الأجل من20 يوما إلى 30 يوما طبقا للمادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

[4]- المادة 4 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السالف الذكر.

[5]- المادة 5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السالف الذكر.

ولعل الرقابة الدستورية على الأنظمة الداخلية للبرلمان يكرس تقدما وتطورا ملحوظا في مجال الرقابة الدستورية، ومن ثم الوصول إلى بناء دولة المؤسسات وتحقيق دولة القانون.

ثانيا - الرقابة الدستورية الاختيارية على القوانين والتنظيمات:

في هذا النوع من الرقابة تكون رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين إما قبلية فيصدر رأيا، وإما بعدية فيصدر قرارا، وهي رقابة على المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 من تعديل 2016 وكذا الأنظمة المستقلة الصادرة عن السلطة التنظيمية التنفيذية.

والرقابة الدستورية الاختيارية لا تكون إلا بناء على طلب إحدى الهيئات المخولة دستوريا- رئيس الجمهورية- رئيس المجلس الشعبي الوطني- رئيس مجلس الأمة[1]، في غياب إخطار هذه الهيئات، لا يمكن للمجلس الدستوري التدخل من تلقاء نفسه.

فالمجلس الدستوري إذا لم يتلق إخطارا من السلطات المختصة دستوريا لا يستطيع أن يبدي رأيا ولا يقضي بقرار في النصوص المخالفة للدستور وتصبح بعد ذلك فاقدة لكل آثارها القانونية [2].

والرقابة الدستورية تكون للقوانين العادية واالتنظيمات، أما المعاهدة فقد أشرنا إليها بما فيه الكفاية أثناء الحديث على الرقابة الإلزامية.

1- الرقابة الدستورية على القوانين العادية: يعتبر هذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين تقليديا بالنسبة للمجلس الدستوري، فقد كلف بمراقبة القوانين، إما أن يكون ذلك قبل إصدارها فيصدر فيها رأيه، وإن كان بعد دخولها حيز التنفيذ ففي هذه الحالة يصدر فيها قرارا بإلغائها إذا كانت غير مطابقة للدستور[3].

وفي هذه الحالة يصبح القانون المخالف للدستور منعدم الآثار من تاريخ صدور قرار المجلس الدستوري [4].

فالقوانين العادية هي تلك القوانين التي نصت عليها المادة 1/138 من الدستور والتي تنص على أنه "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

وهذه القوانين جاءت على سبيل الحصر في نص المادة 140 ولا يراقب المجلس الدستوري هذه القوانين إلا بعد إخطاره من الجهات المخولة قانونا، فإن تم إخطاره، يصدر رأيه

---

[1]- المادة 187 من تعديل 2016 الذي وسع الإخطار إلى الوزير الأول 50 نائبا ز30 عضوا من البرلمان. والإحالة عن طريق المحكمة العليا أومجلس الدولة.

[2]- المادتين 190- 191 من تعديل 2016.

[3]- المادة 1/186 من تعديل 2016.

[4]- المادة 191 من من تعديل2016.

أو قراره النهائي، إما بدستورية النص المعروض عليه، أو بعدمه، ففي الحالة الأخيرة تنعدم آثاره القانونية من يوم صدور الرأي أو القرار، وهنا لا بد من التأكيد على أن مشاريع القوانين لا تكون لها آثار إلا بعد المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية ودخولها حيز التنفيذ.

وإذا طبق قانون أو تنظيم غير دستوري على أفراد من المجتمع وتضرروا منه، ثم أصدر المجلس الدستوري قرارا بعدم دستوريته فهنا يفقد القانون آثاره من تاريخ صدور قرار المجلس الدستوري [1].

وبالرجوع إلى نص المادة 191 من تعديل 2016 يتأكد لنا أن النص موضوع الإخطار يفقد أثره من تاريخ صدور قرار المجلس الدستوري بدون أثر رجعي، حتى ولو تسبب هذا القانون في ضرر لفرد ما، وبالتالي هذا تقليل من فعالية المجلس الدستوري رغم سعة صلاحياته، يبقى قراره مجحفا في حق المتضررين من القانون، ماداموا لا يستطيعون إخطار المجلس الدستوري، لأن هذا الحق يبقى محتكرا من طرف رئيس الجمهورية ورئيس غرفتي البرلمان، في ظل دستور 96، لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 فتح المجال أمام المتقاضين بموجب المادة 188 التي تخول لهم الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة إذا كان التشريع ينتهك الحقوق والحريات المضمونة بالدستور.

إن تحليل قرارات المجلس الدستوري المتعلقة بالقوانين العادية والتنظيمات، نجده يركز على المصطلحات القانونية المطابقة للدستور، وأحسن مثال على ذلك قراره المتعلق بالتعويضات والتقاعد الخاص بأعضاء البرلمان، فقد علق على المواد 14- 15- 23 من القانون موضوع الإخطار والتي تعالج مدة العضوية والترقية والتقاعد، فقد اعتمد المجلس الدستوري على المادة 2/15 من دستور96 مفصحا بأن المادة لم تذكر مصطلح التقاعد وبالتالي قرر حذفها من نص القانون المتعلق بالنائب، معللا ذلك بأن "القانون يحدد...التعويضات التي تدفع للنائب وأعضاء مجلس الأمة مضيفا بأن الأساس الدستوري المعتمد عليه لا ينطبق على المواد السالفة الذكر من القانون موضوع الإخطار للفصل في مدى دستوريتها، بل تقتصر على تعويضات البرلمانين فقط، ما يستوجب استثناء نظام التقاعد عن مجال هذا القانون"[2].

تجدر الإشارة في الأخير إلى أنه وحسب اطلاعنا على القرارات الصادرة على المجلس الدستوري في إطار الرقابة الدستورية على القوانين، لم نعثر على مراجعة تناولت قوانين

[1]- أ- سليمة سيراتي، إخطار المجلس الدستوري، ديوان المطبوعات والجامعية، الجزائر، 1999، ص 42.

[2]- قرار المجلس الدستوري المؤرخ في 1998/8/13.

- أ. ديباش سهيلة، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص 111.

- أ. إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص 93.

صادرة قبل إنشاء المجلس، ومن ذلك نستنتج أن القوانين والتنظيمات الصادرة قبله لا تقبل المراجعة، ولعل فئة القوانين الصادرة بعد إنشائه هي القابلة للمراجعة.

كما أن المؤسس الدستوري لم يحدد مهلة الإخطار لاحتساب الآجال بعد دخول القانون حيز التنفيذ، وهذا يؤكد حرصه على تلافي الخطأ والعمل بالقاعدة القائلة "ما بني على باطل فهو باطل".

جدول رقم1

يبين تدخل المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين والأنظمة الداخلية

من سنـــــــة 1989 إلى سنـــــــة 1999

طبيعة النصوص	عدد النصوص	عدد الإخطارات	النسبة	الملاحظة
القوانين	104	07	%6.7	
القوانين المصادقة مع الإتفاقيات الدولية	08	00	%00	
النظام الداخلي للبرلمان	04	04	100%	
المجموع	116	11	%35.56	نسبة ضعيفة

جدول رقم2

يبين معدل تدخل المجلس الدستوري بآرائه وقراراته

من سنـــــــة 1989 إلى سنـــــــة 1999

الإعلان	البيان	الرأي	القرار	الملاحظة
04	04	12	14	يعاني من الضعف بسبب تشكيلته

2- الرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية:

تخضع الأوامر الرئاسية الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة الدستورية على القوانين التي يختص بها المجلس الدستوري، ونعني بذلك الأوامر التي أشارت إليها المادة 1/142و2 من الدستور وتدخل هذه الأوامر ضمن مجال القانون أو التشريع المحدد عن طريق الدستور ولها قوة القانون [1].

[1]- د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 24.

فبالنسبة للأوامر الرئاسية التي تدخل في مجال التشريع العادي تخضع للرقابة الدستورية، لكن الملاحظ أن المجلس الدستوري لم يتلق أي إخطار في هذا الصدد من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من رئيس مجلس الأمة أو من رئيس الجمهورية، وبالتالي لم تخضع هذه الأوامر للنظر في دستوريتها شأنها شأن القوانين العادية.

أما فيما يخص الحالات الاستثنائية التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر طبقا لنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في الحالات الاستثنائية التي تجب فيها المحافظة على استقلال البلاد والمحافظة على المؤسسات الدستورية، يكون دور المجلس الدستوري استشاري فقط، ولا يمارس الرقابة إلا بعد العودة إلى الحياة الطبيعية [1].

فدوره مساعدة رئيس الجمهورية في الظرف الاستثنائي، وتقديم المشورة له، لاتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الأمن كفرض حالة الحصار أو الطوارئ [2].

3- الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة.

المقصود بالنصوص التنظيمية هي تلك المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 1/143 من تعديل 2016[3] للسلطة التنظيمية والتي تنص "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

أما التنظيمات التنفيذية المنصوص عليها في الفقرة 2 فتندرج ضمن التنظيمات التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول 'رئيس الحكومة سابقا'".

إن النصوص الصادر عن السلطة التنظيمية تخضع للرقابة الدستورية ومنها على وجه الخصوص مراسيم تنظيمية أي التنظيمات المستقلة.

مما لا شك فيه أن المجلس الدستوري، يفصل في دستورية التنظيمات المستقلة، أي تلك النصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية، الذي يملك السلطة التنظيمية المخولة له بموجب الدستور، التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا".

---

[1]- المادة4/107 من تعديل 2016

[2]- المادتين 106/105 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3]- المادة 53 من دستور 63، والمادة10/111من دستور76، والمادة116من دستور 89، والمادة 124 من دستور 96.

لكن ما يلفت الانتباه في هذا الشأن أن المجلس الدستوري منذ إنشائه سنة 1989 لم يمارس اختصاصه إلا في حالات نادرة جدا "مثل محافظة الجزائر الكبرى"، ولعل ذلك يعود إلى إحجام رئيس البرلمان عن إخطاره فيما يخص دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية والوزير الأول 'رئيس الحكومة سبقا'"[1].

يراقب المجلس الدستوري النصوص التنظيمية المرفوعة إليه بإخطار، من الهيئات المختصة، للتأكد من أن النص التنظيمي قد صدر عن جهة الاختصاص طبقا لأحكام المادة 143 من الدستور، وتكون رقابة التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وكذلك التنظيمات التكميلية التي هي من اختصاص الوزير الأول"رئيس الحكومة سابقا".

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الدستورية على التنظيمات تنصب على مدى مطابقة النص التنظيمي للدستور من حيث الشكل والموضوع [2]. لكن كما سبق أن ذكرنا بأن الرقابة للنصوص التنظيمية زهيدة جدا وبالتالي نتبنى رأي الأستاذ "إلياس جوادي" عندما قال "أن نأخذ من المجلس الدستوري رقابة دستورية التنظيمات ونحولها إلى مجلس الدولة كما هو الحال في لبنان"[3].

ويكتفي المجلس الدستوري بمسألة ما تعارض من التنظيمات مع الدستور ويتكفل مجلس الدولة بمراقبة مدى مشروعية هذه التنظيمات ومدى مطابقتها للقانون، والمبادئ العامة.

من خلال ما سبق ذكره يتبين أن دور المجلس الدستوري قاصر جدا تجاه بعض السلطات، وبالتالي لا بد من تفعيله حتى يقوى ويؤدي دوره المنوط به وفقا للدستور.

فالإخطار الجوازي والمحدود يؤدي إلى عرقلة الدور الرقابي لديه، ويدخله في سبات عميق، يحتاج دائما إلى من يوقضه.

فإجبارية الإخطار تمنحه الفعالية التي تدفعه إلى الاضطلاع بدوره الرقابي المنوط به، وتوسيع الهيئات التي تخطره كالرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة لتوسيع تفسير النصوص أثناء تطبيقها، مما يتعين توحيد الاجتهاد القضائي، وكذلك توسيع الإخطار إلى أعضاء من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني والوزير الأول وهذا ما أخذ به التعديل الدستوري لسنة 2016 لكنه لم يوسع الإخطار إلى بعض المتخصصين مثل فقهاء القانون الدستوري، تكمن فعالية المجلس الدستوري في توسيع العضوية فيه بتغليب الأعضاء المتخصصين لنحفظ له وظيفته الدستورية، ونضمن له الحماية من أن تجرفه التيارات السياسة،

---

[1]- د. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث الجزائر، 2003، ص 123

[2]- أ. إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص 112.

[3]- أ. إلياس جوادي، نفس المرجع، ص112 وما بعدها.

فمن الملاحظ أن النصوص التنظيمية لم تشملها الرقابة الدستورية، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن السلطة التنفيذية لها اليد الطولى في تشكيل المجلس الدستوري، لذلك تصول وتجول دون رقيب، وكعلاج لهذه الظاهرة لا بد من أن ينتخب أعضاء المجلس الدستوري من كل السلطات وعلى رأسها المنتخبين رئيس المجلس الدستوري ونائبه اللذان يخضعان للتعيين في ظل دساتير الجزائر ما عدا دستور 1963 الذي نص في المادة 63 منه على أنه" ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي لا يملك صوتا مرجحا" لكن لم يتشكل في ظله المجلس الدستوري أصلا. وحتى يقوم هذا المجلس بوظيفته الدستورية لا بد من تحديثه حتى يضطلع بوظيفته على أحسن وجه، ويحفظ التوازنات بين جميع السلطات في الدولة، وبذلك نكون قد سلكنا مسلكا يقودنا إلى دولة القانون. وفي الأخير نعرض جداول تبين مدى تدخل المجلس الدستوري منذ تأسيسة.

جدول رقم 1: يبين تدخل المجلس الدستوري منذ تأسيسه بالنسبة للتنظيمات من89-99

طبيعة النص	عدد النصوص	عدد الإخطارات	نسبة التدخلات	الملاحظة
مراسيم رئاسية	370	00	%0	سبات المجلس
مراسيم تنفيذية	1453	00	%0	// //
مراسيم المصادقة على الاتفاقيات الدولية	157	00		// //
المجموع	8019			سبات المجلس

ثالثا- تقييم نظام الرقابة على دستورية القوانين:

مما لاشك فيه أن الرقابة على دستورية القوانين تكتسي أهمية كبيرة مهما تكن الإنتقادات الموجه لها، فإنها تتميز بمزايا قد تغلب عيوبها.

أ- المزايا:

من مزايا الرقابة الدستورية على القوانين أنها قبلية "السابقة" بها تتلقى كثيراً من المشاكل التي قد تثار في إطار الرقابة البعدية "اللاحقة" أي تلافي المشاكل التي قد تحصل بعد تطبيق القانون.

- كما أن هذا النوع من الرقابة "السابقة" تمنع وتتلافى مخالفة أحكام الدستور مستقبلا.

- الهيئة المكلفة بالإضطلاع على جهة الرقابة الممثلة في المجلس الدستوري كانت لها كثيرا من الفعالية في إصدار أراء تدافع بها عن الحريات العامة للأفراد.

- المجلس الدستوري أصبح الحارس الأمين والساهر على تطبيق القانون وفقا للدساتير المتعاقبة.

ب – الانتقادات:

- إن الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات، تعمل على إقرار التنظيمات، وحماية مجالها من الاعتداء عليها من طرف السلطة التشريعية، حيث يعمل المجلس الدستوري على إلزام المشرع بعدم تجاوز المجال المخصص له.

- إن تشكيل المجلس الدستوري يغلب على أعضائه عند إصدار الرأي أو القرار رئيس المجلس المعين من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يكون في منأى عن الميل للسلطة التنفيذية.

- تشكيل المجلس الدستوري لا يكون من المتخصصين من ذوي الكفاءة التي تعينهم على مباشرة الرقابة على الوجه الأكمل بإستثناء دستور 2016 الذي كرس الكفاءة والتخصص.

- المجلس الدستوري أثناء أداء مهامه الرقابية لا يحمي الحريات العامة للأفراد بالقدر الذي يحمي السلطة العامة.

- لا يمارس المجلس الدستوري رقابته إلا بإخطار من الهيئات الدستورية وبذلك تتناقض فعاليته، إذ لا يباشر مهامه الرقابية إلا بإيقاضه من طرف هذه الهيئات (هيئات الإخطار).

كما أن هذه الهيئات بإمكانها شل عمل المجلس الدستوري، وذلك بعدم إحالة مشاريع القوانين والتنظيمات إليه قبل أو بعد صدورها، فهو عرضة للبطالة.

- كما أن التنظيمات يمكن أن تفلت من الرقابة، خاصة وأنها تصدر عن السلطة التنفيذية، التي قد لا تخطر المجلس الدستوري بذلك.

- وأخيرا يمكن تثمين المزايا والحد من الإنتقادات السالفة الذكر، لو أن المؤسس الدستوري وسع مجال الإخطار إلى فقهاء القانون الدستري في موضوع عدم دستورية القوانين والتنظيمات، فيكتفي المجلس الدستوري بما تعارض من التنظيمات مع الدستور، ويتولى القضاء الإداري "مجلس الدولة" رقابة مدى مشروعية هذه التنظيمات ومدى مطابقتها للقانون والمبادئ العامة، فمشاركة مجلس الدولة للمجلس الدستوري في الرقابة على مشروعية التنظيمات، يكون بذلك قد مكن المواطنين من الدفاع عن حرياتهم وحقوقهم أمام القضاء المتخصص للنظر في دستورية القوانين ومشروعية التنظيمات، وبذلك يمكن الأفراد من الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم بوسيلة شرعية وقريبة منهم وهي - المجلس الدستوري، أو مجلس الدولة - ويكون المؤسس الدستوري بذلك قد ساهم في إرساء دعائم المواطنة وحرس على استقلال القانون الأساسي الذي هو الدستور.

المبحث الثاني- الرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات

إن الفقه الدستوري الحالي، ينادي بضرورة إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى القضاء، لأن أسلوب الرقابة الدستورية على القوانين يفتقر إلى الفعالية والموضوعية، ولم تحترم فيه إرادة المؤسس الدستوري.

ويرى أنصار الرقابة القضائية أن للمحاكم حق الرقابة على دستورية القوانين والإمتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، عند الدفع أمامها بعدم دستوريتها وفي هذه الحالة فإن عمل القاضي ليس فقط مجرد تطبيق القانون، وإنما يتعداه إلى التحقيق في مدى مطابقته وموافقته لأحكام الدستور.

لقد خلا دستوري الجزائر الصادر سنة 1963- 1976 من أي نص يخول للقضاء ممارسة الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات، ولم يمنعاه من ذلك، وأشار إلى هذا النوع من الرقابة في الدستورين الصادرين 1989-1996 اللذان نصا عليها في المادتين 134 من الأول و143 من الثاني وتأكد ذلك في المادة 161 من تعديل 2016 على أنه "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

ولم يرد في الدستور ما يحظر على السلطة القضائية الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات، وبحكم أن الدستور في الجزائر ينص على كيفية تعديله، بحيث تختلف عن أسلوب تعديل القوانين الأخرى. وقواعده تعلوا وتسمو عن كافة القواعد الأخرى، مما يرتب علوه عن كل القوانين الأخرى، ومن الضروري مطابقة كل القوانين والتنظيمات له وعدم مخالفتها له، فجميع السلطات بما فيها التشريعية تستمد سلطتها من الدستور وقد نصت المادة 6 من دستوري 1989 و 1996 والمادة 7 من تعديل 2016 على أنه "الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده" مع إشارة دستوري 63- 76 إلى ذلك في المادتين 2/10 و1/26 على التوالي.

وما دامت الدساتير الجزائرية جامدة، فحتما تثور مشكلة التعارض بين القانون والدستور وهل يمكن للقضاء بحث مسألة دستورية القوانين والتنظيمات أم لا؟ .

مما لا شك فيه أن الدولة الحديثة دولة دستورية، تجعل من قواعد الدستور القانون الأعلى الواجب الإتباع من طرف الحكام والمحكومين [1]. ومنه تستمد السلطة العامة سندها الشرعي في الحكم من الدستور[2]. ونتيجة لذلك فإن حرمان القضاء من واجبه في مباشرة الرقابة على دستورية القوانين يعتبر مخالفة صريحة لمبدأ المشروعية، ويتعارض مع مبدأ الحكومة الشرعية.

---

[1]- د. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 71.

[2]- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانونن مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1973، ص 58.

لأن استبعاد اختصاص القضاء من مباشرة الرقابة على دستورية القوانين، يكون في حد ذاته استبعادا لسيطرة أحكام القانون وبذلك يعتبر نظام الحكم نظاما استبداديا[1]. والحكومة لا تكون شرعية إلا إذا كانت تصرفاتها موافقة للقانون [2].

لذلك سنستعرض الرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات في مطلبين اثنين يخصص الأول للرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات، والثاني يتناول آثار الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات.

المطلب الأول- أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات

إن دور القضاء هو بسط رقابته على دستورية القوانين والتنظيات، دون أن تخوله النصوص الدستورية ذلك. لأن القاضي من واجبه الفصل في المنازعات، ومن بين هذه المنازعات التعارض بين الدستور والقانون والتنظيم، وبحكم وظيفة القضاء تغليب أحكام الدستور على القانون والتنظيم عند تعارضهما، كما أنه من واجبه تحديد القانون أو التنظيم الواجب التطبيق في الدعوى المنظورة أمامه، وبالتالي فإن السلطة القضائية تتولى فحص دستورية القوانين والتنظيمات والتحقق من مطابقتها للدستور من عدمه. ومن المنطق القانوني أنه لايستصاغ اتخاذ قرار بإلغاء أوبطلان قانون أو تنظيم من غير جهة القضاء. فماهي طرق ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات؟ وكيف يمارس مجلس الدولة الرقابة على مشروعية التنظيمات؟ سيتناول ذلك في فرعين اثنين، يخصص الأول لطرق ممارسة الرقابة القضائية علي القوانين والتنظيمات، ويتناول الثاني الرقابة القضائية على مشورعية التنظيم.

الفرع الأول- طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

لقد انقسمت الدول في طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى قسمين اثنين الأول أخذ بطريقة الرقابة الدستورية، التي تلغي القواعد القانونية المخالفة لقواعد الدستور، وهذا الأسلوب يسمى أسلوب الدعوى الأصلية بينما يتبنى القسم الثاني من الدول منهج الرقابة القضائية بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور دون إلغائه، أو ما يسمى بأسلوب الدفع الفرعي، ومهما كانت الاتجاهات المتبعة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين فإنها ترمي إلى ممارسة إجراءات تكفل المحافظة على علوية وسمو أحكام الدستور في الدولة.

حيث إن للرقابة القضائية على دستورية القوانين نهجين اثنين، نتناولهما في نقطتين اثنتين:

---

[1]- د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، المرجع السابق، ص 483.

[2]- د. علي السيد الباز، نفس المرجع، ص 483.

أولا:الرقابة القضائية عن طريقة الدعوى الأصلية:

إن صاحب الشأن المعني بهذا النوع من الرقابة هو الذي يحتمل التضرر بتطبيق قانون أو تنظيم معين، أو يتضرر فعلا من تطبيقها، ويكون هذا القانون أو التنظيم مخالفا لأحكام الدستور.

ومن الأمثلة البارزة في هذا الصدد: قانون رقم 07/91 المؤرخ في 3 أفريل 1991 المتضمن تقسيم الدوائر الانتخابية، لقد أغفل هذا القانون المعيار الموضوعي المعمول به عالميا في تقسيم الدوائر الانتخابية، الذي يرتكز على العامل الديمغرافي بالدرجة الأولى[1]. واعتمد القانون المذكور العامل الجغرافي الذي يتنافى مع التوجه الديمقراطي الذي كرسه دستور 1989 وكذا دستور 1996، وأكده التعديل الدستوري لسنة 2016، وجنح إلى التمييز بين مواطني الدولة الواحدة، وعدم المساواة بين مواطني الشمال والجنوب - رغم إقرارالمساواة بين جميع المواطنين في دساتير الجزائر كلها- فعدد سكان عنابة 455888 ألف نسمة، بينما عدد سكان أدرار 217678 ألف نسمة ورغم ذلك فإن القانون منح 9 مقاعد لولاية أدرار و8 مقاعد لولاية عنابة [2].

إن القانون المشار إليه يعتبر خرقا واضحا لأحكام الدستور لا سيما المادتين 28-30 من دستور89، وخرقا صارخا لكل الدساتير السابقة واللاحقة له' والمادتين 29 و31 من دستور 1996، حيث إن نصوص المواد 12 و39 و2/41 و29 و30 و32 و34 الواردة في الدساتير المتعاقبة 63 و76 و96 وتعديل 2016 تنص على ضمان نفس الحقوق والواجبات لكل المواطنين دون تمييز فهم متساوون أمام القانون.

وبما أن القانون المذكور يظهر جليا أنه مخالف للدستور وبالتالي يجب إلغاؤه ومحو آثاره من يوم صدوره، وهذا لا يكون إلا بإرساء قواعد الطعن فيه وتوسيع حق الإخطار كما سبق وأن أشرنا عند الحديث عن الرقابة الدستورية على القوانين، إلى أنه يجب توسيع الإخطار إلى أفراد من المجتمع، حتى يتسنى لهم الطعن في مثل هذه القوانين، ومواجهتها في المهد قبل صدورها، أو مواجهتها بعد صدورها عن طريق دعوى أمام المحكمة المختصة دستوريا[3].

ومثل هذا القانون صدر في عهد الحزب الواحد - جبهة التحرير الوطني - رغم تنديد المختصين بذلك. لكن بدون جدوى [4].

---

[1]- د. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 250.

[2]- قانون رقم 91- 07 المؤرخ في 3 أبريل 1991 المتضمن تقسيم الدوائر الانتخابية ج.ر عدد 15.

[3]- هذا ما أخذه بعين الاعتبار تعديل 2016 في المادة 188 التي تنص على أنه "يمكن ....الدفع بعدم دستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة ...أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

[4].Said Bouchair, L’égalité de la représentatoin et le projet de découpage éléctoral, in EL Forakane, Bimensuel N5 du 15Avril 1991, p4.

ومما تقدم يظهر جليا أن الدعوى الأصلية أسلوب هجومي، تعطى الحق للمواطنين المخاطبين بالقانون غير الدستوري أن يبادروا إلى الطعن فيه، والمطالبة بإلغائه، دون انتظار حتى يطبق عليهم، وبذلك تكون الأحكام بعدم دستورية القانون، تؤدي إلى بطلانه ومحو آثاره تجاه جميع المواطنين، وإلزام كافة هيئات الدولة بعدم تطبيقه[1].

وبالرغم من أهمية أسلوب الدعوى الأصلية، إلا أن نتائجها خطيرة على مبادرات المشرع والحكومة، سواء كانت قوانين أو تنظيمات، نظرا لاحتمال أي نص منها بأنه غير دستوري وبالتالي فهو محل هجوم الأشخاص أمام المحاكم، مما يؤدي إلى شل مؤسسات الدولة، الشيء الذي دفع هذه الأخيرة إلى إسناد النظر في دعاوى المواطنين إلى قضاء متخصص وهي المؤسسة التي يحددها الدستور، حتى تختص في انجاز ومعالجة مثل هذه المنازعات الدستورية بفاعلية من طرف جهة قضائية مستقلة عن جهات القضاء الأخرى[2]. وتكون هذه المحكمة هي المختصة دون سواها في الفصل في دستورية القوانين، لكن التركيز يدفعنا إلى التساؤل. هل تعطى هذه الصلاحية حق الرقابة على دستورية القوانين؟ لجهة قضائية إدارية؟ أم للقضاء العادي؟ أم إنشاء محكمة مشكلة من القضائين على غرار محكمة التنازع في دستور 1996 الجزائري؟.

إن حصر القضاء الدستوري في هيئة متميزة يساعد على منع إثارة أية قضية تتعلق بدستورية القوانين أمام أية محكمة، ويتحقق ذلك بانتهاج أحد الأسلوبين التاليين.

1- أسلوب الإختصاص للمحكمة العليا:

لقد عهدت بعد الدساتير الرقابة القضائية على القوانين إلى المحكمة العليا في القضاء العادي، إلى جانب اختصاصاتها الأصلية، حيث يتوجه الأشخاص إلى المحكمة المختصة بدعواهم من أجل الفصل في دستورية قانون معين الذي يعتقد أنه مخالف للدستور، خاصة إذا كانت هذه القوانين تمس بالحقوق والحريات، فإن القاضي المختص يبت في الدعوى، ويلغي القانون الذي تأكد له أنه مخالف للدستور ويبطل آثاره بالنسبة لكافة الأشخاص، واعتباره كأنه لم يكن، ويكون الحكم الصادر عن المحكمة المختصة حائزا لحجية الشيء المقضي فيه [3].

ومن أشهر الأمثلة على ذلك الدستور السويسري 1874 والدستور الكوبي 1934، والدستور الكولومبي 1986 والدستور السينيغالي 1960 والدستور الفنزويلي 1930 [4].

---

[1]- أ. رائد صالح احمد قنديل، المرجع السابق، ص 44.

[2]- د. محمد أرزقي نسيب، المرجع، السابق ص 251.

[3]- د. محمد أرزقي نسيب، نفس المرجع، ص 252.

[4]- لقد انتشر هذا الأسلوب في كل من ألمانيا الفيدرالية. البرتغال – إسبانيا- المجر- يوغسلافيا- بولونيا.

وتجدر الملاحظة بهذا الصدد أن نشير إلى دساتير الجزائر المتعاقبة جاءت كلها خالية من هذا الدور الرقابي مكتفية بالرقابة الدستورية والشعبية.- المجالس المنتخبة- [1].

2- أسلوب الإختصاص للمحكمة الدستورية:

التي تتولى دون سواها الرقابة على دستورية القوانين[2]، لكن هذه المحاكم لا تفتح المجال أمام المواطنين المتضررين من القوانين برفع دعاواهم أمامها بل يكون الإخطار بعدم قانونية أي قانون أو تنظيم من طرف الحكومة عندما تلاحظ هذه الأخيرة أن هناك عيب في القانون ومن الدساتير المعاصرة التي أخذت هذا الأسلوب – أسلوب المحاكم الدستورية – جمهورية مصر العربية في دستور 1987 والدستور التركي 1961 والدستور الكويتي 1962 والدستور اليوغسلافي 1963 والدستور الإيطالي 1947.

وأخيرا فإن الدعوى الأصلية لرقابة دستورية القوانين شقت طريقها في كثير من الدول التي كانت تأخذ بفكرة تغليب البرلمان باعتباره مجسدا لسيادة الأمة، وأصبحت فكرة الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية تسجل تطورا ملحوظا، وقد انسجم مجلس الدولة الفرنسي مع هذا التطور إلى حد بعيد ليأخذ بأسلوب المحكمة الدستورية، خاصة وأنه توجهه قويا تجاه تمكين الأفراد من الطعن في القوانين التي تمس بحقوقهم [3].

وتجدر بنا الملاحظة أن الدساتير الجزائرية تبنت الرقابة القضائية في الشق التنظيمي [4]. وهذا ما تشير إليه المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 على أنه "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

وتشمل رقابة مجلس الدولة القضائية للتنظيمات المستقلة وغير المستقلة وتنصب رقابته على التنظيمات غير المشروعة بحيث يفصل فيها بالبطلان أو الإلغاء وكذا التنظيمات التي لا تتطابق مع قواعد الدستور، بعد إبطالها بأثر رجعي[5]. وتنصب رقابة مجلس الدولة على شكل

---

[1]- دستور 63- 76- 89- 96- تعديل 2016.

[2]- د. نبيلة عبد الحليم كامل- الرقابة القضائية على دستورية القوانين- دار النهضة العربية 2002 ص 48.

[3]- محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 253.

[4]- المادة 66 من دستور 1963. المادة 3/84 من دستور 1976. المادة 152 من دستور 1989. المادة125من دستور96 المادة 143 من تعديل 2016.

[5]- د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 20.

التنظيمات سواء كان تدخله قبلي'الرقابة القبلية' أو البعدي 'الرقابة البعدية'، فيرفض المشاريع التي تشكل اعتداء على اختصاص المجلس الشعبي الوطني، في إطار المهام الإستشارية له، ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حماية مبدأ سمو الدستور، ويكون ذلك بـــ"رقابة الفصل الوظيفي بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية"[1].

أما الرقابة البعدية لمجلس الدولة فتتدرج ضمن اختصاصه القضائي، الذي يقوم فيه برقابة المشروعية، وذلك بالبت في مدى مشروعية المرسوم الرئاسي، بعد تلقيه طعنا في شأنه، وتنصب رقابة مجلس الدولة على الجانب الشكلي للمراسيم المطعون فيها باعتبارها قرارات إدارية، فيما إذا كانت قواعدها مطابقة للدستور والقانون، كما يراقب أيضا من حيث الموضوع التنظيمات التي تعتدي على الاختصاص الموكول للقانون.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هل كل المراسيم الرئاسية تخضع للرقابة؟ أم أن هناك مراسيم محصنة من الرقابة؟ قد تخرج بعض المراسيم عن الرقابة بحكم طبيعتها نظرا لكونها تتخذ في إطار نظرية أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة المشروعية استنادا إلى معيار "الأعمال السيادية " فإذا صدر مرسوم رئاسي عن رئيس الجمهورية بصفته سلطة سياسية، فهو محصن. أما إذا صدر عنه بصفته سلطة إدارية فيخضع لرقابة القاضي الإداري.

ما مدى فعالية الرقابة القضائية على التنظيمات المعتدية على القانون؟ تعتبر المراسيم الرئاسية المحصنة ضد الرقابة كلها عامل تقوية لمركز السلطة التنفيذية، فضلا عن ذلك فإن الرقابة الممارسة على التنظيمات المستقلة وغير المستقلة رقابة محدودة الفعالية خاصة في حالة الاعتداء على المجال المخصص للقانون.

نظرا لتميز هذا الشكل من الرقابة بالنظري دون أن يتجاوز ذلك إلى رقابة حقيقية تصب في الحقل العملي للرقابة القضائية على دستورية القوانين[2]. صار التوجه قويا نحو تمكين المواطنين من الطعن في أي نص قانوني يمس بحقوقهم وحرياتهم المضمونة دستوريا، وبذلك يسير قدما نحو الرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم دستورية النصوص القانونية المطعون فيها.

ثانيا :الرقابة القضائية عن طريق الدفع الفرعي:

إن الرقابة بأسلوب الدفع الفرعي يفترض فيها أنه ثمة دعوى منظورة أمام أية محكمة، يطبق في القضية قانون ما، ثم يثير أحد أطراف الدعوى دفعا فرعيا بعدم دستورية ذلك القانون، ويطلب من المحكمة عدم تطبيق ذلك القانون عليه، وفي هذه الحالة إذا صح الدفع، يجد القاضي

[1]- د. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، ص 427.

[2]- أ. سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس الجزائر، 2010، ص 168.

نفسه أمام نص معيب مخالف للدستور، وبالتالي فهو مجرد من القيمة القانونية، يجب على القاضي استبعاد تطبيقه في القضية المثارة أمامه، لأن القاضي يجد نفسه أمام قانونين متعارضين، الأول وهو الدستور القانون الأعلى، والثاني الذي هو الأدنى القانون العادي، وباستبعاد القاضي تطبيق القانون العادي لعدم دستوريته، يمارس أسلوب رقابة الامتناع 'رقابة الدفع الفرعي'[1].

1- حالات الرقابة القضائية عن طريق الدفع: ورقابة الامتناع عن تطبيق القانون، لا تطلق على جميع حالات الرقابة بواسطة الدفع الفرعي، ويطلق هذا الوصف فقط على الحالات التي تختص فيها المحاكم بالفصل النهائي في الدفوع الفرعية، وبذلك يكون الامتناع عن تطبيق القانون.

غير أن أغلب النظم التي تأخذ بأسلوب الدفع الفرعي، لا تختص فيها المحاكم بالفصل النهائي، وبالتالي يوقف الفصل في النزاع وإحالته على المحكمة المختصة[2]، لأن المحاكم المختصة - المحكمة العليا - المحكمة الدستورية - تفصل غالبا بالإلغاء للقانون المخالف للدستور، وهناك صورة أخرى يثار فيها الدفع الفرعي أمام المحاكم، وتملك المحاكم القضاء بدستورية القانون أو بعدمه، كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، لكن هذه الصورة لا يتم فيها إلغاء القانون المخالف للدستور وإنما يقضي بعدم تطبيقه على موضوع النزاع فقط، ويظل القانون قائما يمكن تطبيقه على حالات أخرى لم يثر فيها الدفع بعدم دستوريته، ولا يلغى إلا بقانون مثله[3].

ويتميز أسلوب الرقابة عن طريق الدفع الفرعي بأنها دفاعية، وتثار مسألة القانون المخالف للدستور بسبب قضية معروضة على المحكمة وحين يباشر القاضي الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي فإنه لا يحتاج إلى نص دستوري يجيز له ذلك، لأن الرقابة تعد واجبا وحقا للقاضي أن يمارسها بحكم وظيفته، فيغلب القانون الأعلى الذي هو الدستور، على القانون الأدنى الذي هوالقانون العادي[4]، وهذا ما استقر عليه القضاء في كثير من النظم، على انعقاد الإختصاص بالرقابة للقاضي ولو لم يخوله الدستور ذلك[5]، ومن أمثلة هذه الصورة، رومانيا التي كانت فيها جميع المحاكم

---

[1]- أ. بيردو، القانون الدستوري، ط 17، سنة 1976، ص 104.

[2]- د. على السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، المرجع السابق، ص 331.

د. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 254.

[3]- د. محمد أرزقي نسيب، أصول الرقابة الدستورية على القوانين والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 255.

[4]- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، طبعة 1970، ص 142.

[5]- بيردو، المطول، ج 4، ص 387.

- أ. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، ط 1، سنة 1956، ص 318 .

- د. محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 255.

تباشر الرقابة القضائية، ومن أمثلة الصورة الأولى مصر بعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا، وتركيا التي جمعت بين الأسلوبين – الدعوى الأصلية – والدفع الفرعي[1].

أما عن الإجراءات المتبعة في دساتير الجزائر المتعاقبة فإن المؤسس الدستوري سكت نهائيا عن إنشاء هذا النوع من الرقابة، وقد أنشأ المجلس الدستوري ليتولى مهمة الفصل في دستورية النصوص القانونية بإخطار من رئيسي الجمهورية ورئيس المجلس الوطني طبقا لنص المادة 64 من دستور 63 والمادة 155 من دستور89 والمادة 165 من دستور 96 ليمدد هذا الإخطار إلى رئيس مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان. لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 أفصح عن ذلك ووسع الإخطار ليشمل المواطنين ويعطيهم حق الدفع بعدم الدستورية، وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 188 التي تنص على أنه "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور" إن الأحكام المضافة في نص المادة تعزز حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وتؤسس لبناء دولة القانون[2].

2- تطورالرقابة القضائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 :

لقد قطع المؤسس الدستوري أشواطا هامة نحو إقامة دولة القانون، وسعيا منه وراء تحقيق الهدف المنشود، كرس تطوير عمل المجلس الدستوري، واتجه نحو تمكين الأشخاص من الطعن في أي نص قانوني يمس بحقوقهم وحرياتهم المكفولة بالدستور. وذلك عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة على المجلس الدستوري الذي يفصل في الدفع المحال عليه.

حيث تنص المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور"

لقد كانت السلطة القضائية مقصية من إجراءات الإخطار المقصورة على الرؤساء الثلاثة[3] "رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة "مما دفع المؤسس الدستوري إلى توسيع الإخطار إلى الوزير الأول و50 نائبا و30 عضوا من مجلس الأمة، ومدد الإخطار إلى المواطنين وذلك عن طريق الإحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة

[1] - د. علي السيد الباز، المرجع السابق، ص 337 هامش3.

[2] – قانون عضوي رقم 16/18 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 02 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، جريدة رسمية عدد 54.

[3] - المادة 64 من دستور 63، المادة 156 من دستور89، المادة 166 من دستور 96.

بمناسبة النظر في دعاويهم أمام جهة قضائية عادية، يدفعون أمامها بعدم دستورية النص القانوني الذي يطبق على النزاع، ويمس بحقوقهم وحرياتم المضمنة بالدستور[1].

قد كان المؤسس الدستوري حكيما حينما أعطى هذا الحق للأشخاص لكن عن طريق الإحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة حتى لا تعطل حركة النصوص القانونية، ويحقق الهدف الرئيسي من هذه الرقابة هو حماية حقوق وحريات الأشخاص[2]، وحرمانهم من هذا الحق يجعل هذا الحق مكفول للسلطة العامة فقط. مما يضعف الرقابة على دستورية على القوانين ويقلل من أهميتها[3]، ولعل هذا ما دفع المؤسس الدستوري إلى تقرير الدفع بعدم الدستورية للأشخاص عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، ليتولى المجلي الدستوري الفصل في الدفع المطروح برأي مسبق أو بقرار لاحق يكون نهائيا وملزما لجميع السلطات[4].

وهذا يرتب النتائج القانونية التالية:

1-وسع المؤسس الدستوري دائرة الإخطار إلى المواطنين للطعن في النصوص القانونية غير الدستورية، عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة على المجلس الدستوري كهيئة قضائية مختصة.

2- أوكل المؤسس الدستوري أمر الإحالة إلى جهتين قضائيتين متخصصتين.

3- خول الأشخاص حق الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم عن طريق الدفع بعدم الدستورية.

4- مكن المواطنين من مواجهة نصوص القانونين غير الدستورية.

5- أسلوب الدفع بعدم الدستورية يضمن مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات.

6- أسلوب الدفع بعدم الدستورية وسيلة دستورية متاحة للأشخاص من أجل معارضة نصوص قانونية قبل التطبيق.

7- تمكين الأشخاص من إثارة قضية عدم دستورية النصوص القانونية بمناسبة أية محاكمة قضائية عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

8- إسناد القضاء بعدم دستورية النصوص القانونية إلى المجلس الدستوري لحصر الصراع بين الجهات القضائية.

---

[1]- المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2]- د. رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص535.

[3]- د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، ص79.

[4]- المادة 2/191 و3 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ولا يفوتنا في هذا المقام أن نثمن دور الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع بعدم الدستورية التي جاء بها التعديل الدستري لسنة 2016، حيث إنها تنسجم مع دور القاضي بحكم أنه مطبقا للقانون، وبالتالي فهو صاحب الاختصاص الأصيل بالفصل في النزاعات التي تنشب بين النصوص القانونية الأساسية والعادية من أجل الحفاظ على التوازن بين السلطات.

وبعد استعراضنا للرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات، نتناول الرقابة القضائية على مشروعية التنظيات.

الفرع الثاني- الرقابة القضائية على مشروعية التنظيم.

مما لاشك فيه أن الرقابة القضائية تعد من أفضل وأنجع الطرق التي تكفل للأفراد حقوقهم، وتضمن لهم حرياتهم، الشيء الذي تفتقر إليه كافة صور الرقابة الأخرى، سواء كانت الرقابة البرلماية، أو رقابة الرأي العام، أو الرقابة الإدارية، فالرقابة القضائية هي المظهر العملي والفعال لحماية مبدأ المشروعية. وقد مر هذا النوع من الرقابة في الجزائر بمراحل هي:

- مرحلة استمرار التنظيم الفرنسي أثناء الاحتلال وغداة فجر الاستقلال إلى غاية سنة 1966.

- مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية سنة 1966. ظهرت من خلاله الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية، وغرفة إدارية على مستوى المحكمة العليا[1].

- مرحلة ما بعد أمر 1990 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية، أين عرف التنظيم القضائي تغييرا يتعلق بإنشاء غرفة تنظر في اختصاصات المجالس البلدية، والهيئات الإدارية ذات الصبغة الإدارية، وكذا إنشاء غرفة إدارية جهوية على مستوى خمس مجالس قضائية، تنظر في القرارات الصادرة عن الولاة، وغرفة إدارية على مستوى المحكمة العليا، تنظر في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية، والنظر في الطعون بالاستئناف في القرارات الصادرة عن غرف المجالس القضائية[2].

- مرحلة القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله، جاء بعد دستور 1996 الذي أزال اللبس وأوجد النظام القضائي المزدوج، وأن القضاء الإداري يتولاه مجلس الدولة باعتباره الهيئة المقومة لأعمال القضاء الإداري، ويسهر على

---

[1]- الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 8 غشت سنة 1966، المتضمن قانون اءات المدنية.

[2]- الأمر رقم 23/90 المؤرخ في 18 غشت 1990. المعدل والمكمل للأمر 66.154 . المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

توحيد الاجتهاد القضائي الإداري على مستوى القطر، ويعمل على احترام القانون، طبقا لنص المادة 152 من دستور96 والمادة 171 من تعديل 2016.

إن دستور 96 هو الأول الذي نص على الازدواجية القضائية في الجزائر، ثم تلته مجموعة من القوانين التي تشكل الإطار القانوني لمجلس الدولة كهيئة رقابة على مشروعية التنظيمات، ومنها:

- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المعدل والتمم بالقانون العضوى رقم 13/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله.
- القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.
- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 غشت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها، في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم 263/98 المؤرخ في 29 غشت 1998 الذي يحدد كيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام لمجلس الدولة، وتصنيفهم.
- النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه بموجب المداولة المؤرخة في 26 مايو 2002.

وتوجت هذه النصوص كلها بقانون أسمي المتمثل في التعديل الدستوري لسنة 2016.

من خلال هذه القوانين يتبن أن مجلس الدولة جزء لا يتجزء من السلطة القضائية، وأنه صاحب الاختصاص الأصيل في رقابة الأعمال التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية ما دامت أنها قرارات إدارية، كما يستشار فيما دون ذلك من الأعمال التشريعية.

وعليه لابد من معرفة مدى استقلال مجلس الدولة كهيئة رقابة على مشروعية التنظيمات؟ وما مدى تأثره بالسلطة التنفيذية؟ وهل يوفر الحماية القضائية للقانون والتنظيم؟ نستعرض الإجابة على الأسئلة فيما يلي:

أولا- مدى استقلال مجلس الدولة كهيئة رقابة على مشروعية التنظيمات: إن المكانة الدستورية والقانونية والتنظيمية لمجلس الدولة تجعله يحظى بامتيازات السلطة القضائية، باعتبارها سلطة مستقلة، وأن مجلس الدولة ورد في الفصل الثالث من الباب الثالث من الدستور المعنون بالسلطة القضائية، وبحكم أنه أحد الهيئات القضائية التي تشكل أعلى هرم القضاء الإداري كهيئة مقومة، تقابله المحكة العليا في القضاء العادي[1]. كما نصت المادتان 138 و156

[1]- المادة 2/152 و3 من دستور 96 والمادة 171 من تعديل 2016. التي تنص على أنه"يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون"

من دستوري 96 وتعديل 2016 على أنه "السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون". رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية "لعل المؤسس الدستوري يريد من وراء ضمان رئيس الجمهورية لاستقلال السلطة القضائية بحكم أنه حامي الدستور طبقا لنص المادة 2/70 و 2/84 من نفس الدستورين. واستقلال القضاء هنا يشمل القضاء بنوعيه" القضاء العادي والإداري"[1].

من خلال النصوص السابقة يستنتج أن قضاة مجلس الدولة يتمتعون بالاستقلال أثناء أدائهم لمهامهم ولا يخضعون إلا لسلطان القانون[2]. ويتعزز استقلال مجلس الدولة بالقانون العضوي رقم 01/98 المنشئ له، فضلا عن المادة 119 من دستور96 التي توجب الأخذ برأيه في كل مشاريع القانون قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.

وأكد ذلك المجلس الدستوري في الرأي رقم 11/02 أثناء رقابته لمشروع تعديل القانون العضوي رقم 13/11 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله، أكد أن التعديل مر على مجلس الدولة ليبدي رأيه فيه، مما يفيد أن مجلس الدولة اطلع عليه[3].

كما أن المجلس الدستوري جاء في أحد آرائه أنه "واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين منح هذه الضمانات الخاصة بالاستقلالية للقاضي دون غيره، يقصد بمنح مجلس الدولة هذه الضمانات لممارسة اختصاصاته القضائية لاغير"[4] ولعل القراءة المتأنية لهذا الرأي ينبني عليها تجريد مجلس الدولة من استقلاله عند قيامه بمهامه الاستشارية.

وما يؤثر أيضا على استقلالية مجلس الدولة عدم إلزامية خضوع التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية لرأيه الاستشاري، مما يحرمه من المشاركة في إعدادها، ولا حتى الاطلاع عليها، ومن هذه التنظيمات المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 غشت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في مجال استشارته، وكذا الموسوم التنفيذي رقم 263/98 الذي يحدد كيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام في مجلس الدولة.

[1]- أ. بوجمعة صويلح، دراسة قانونية في تشكيل المجلي الأعلى للقضاء، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر العدد 7، ديسمبر 2004 ص109.

[2]- د. عبد العزيز سعد، أجهزة ومؤسسات النظام القضائي الجزائري، الطبعة الآولى، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر1988، ص34.

[3]- القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 يوليو2011 المعدل والمتمم للقانون الضوي رقم01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج.ر عدد43.

[4]- الرأي رقم 06/98 المؤرخ في 19 مايو 1998 يتعلق برقابة ومطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله للدستور.ج.ر.عدد37.

حيث إنه مما لاشك فيه أن أعمال الإدارة والسلطة التنفيذية هي موضوع عمل مجلس الدولة، فهم يراقبها في إطار مهامه القضائية، ويستشار أحيانا أخرى في مبادراتها بمشاريع القوانين، فهل هناك تمييز في الصفة، فيعطى صفة القاضي عندما يمارس مهامه الرقابية على التنظيمات، ويفقدها عند ممارسة مهامه الاستشارية؟ إن المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فصلت في الموضوع بأن "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون. رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية" فهل للمجلس الدستوري أن يوزع هذه الاستقلالية ويجزئها؟ لاشك أن مجلس الدولة مؤسسة أوجدها الدستور، وما لا يمكن تجاهله هو علاقة هذه المؤسسة بالسلطة التنفيذية نظرا لاختصاصاتها المتنوعة، منها ماهو في إطار الرقابة القضائية، ومنها ماهو مجرد استشارة غير ملزمة.

ثانيا- مدى تأثر قرارات مجلس الدولة بالسلطة التنفيذية: إن مجلس الدولة باعتباره هيئة قضائية لمراقبة الأعمال التنظمية المتخذة من طرف السلطة التنفيذية، بهذه الصفة يجب أن يكون في منأى عن كل أنواع الضغوط والمؤثرات[1].

نظرا للاتصال المباشر بين السلطة التنفيذية ومجلس الدولة يمكن أن يكون هناك تداخل يؤثر على أداء هذا الأخير لمهامه الرقابية والاستشارية، فإذا تفحصنا النصوص القانونية المنظمة لعمل مجلس الدولة فلا نجد فيها إلا ما يجسد حياد هذه المؤسسة من أجل حماية الحقوق الفردية والحريات العامة، لكن السلطة التنفيذية يمكنها التأثير على عمل مجلس الدولة من خلال الوضع القانوني لقضاته، فقد تناولته المادة 78 بند 4 من دستور96 والمادة 5/92 من تعديل 2016 التي تنص على أنه" يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

بند5- رئيس مجلس الدولة"[2]. فتعيين رئيس مجلس الدولة بهذه الطريقة دون قيد في هذا التعيين. فإن رئيس الجمهورية يملك حرية عزله متى شاء، لا تشركه في ذلك أية مؤسسة أخرى[3].

إن فكرة التعين توحي بالتبعية والولاء لمن عينه، فيستطيع رئيس الجمهورية الكشف عن نواياه لرئيس مجلس الدولة الذي يجد نفسه محرجا إن لم نقل مجبرا أمام تحقيق هذه التطلعات عن طريق جدول الأعمال الذي قد يشمل هذه التطلعات، ويأخذ ذلك بعين الاعتبار في عملية

1- M. LONG- G. BRAIBANT- P. Délovovè- B. Genevois, Les grangs arretes de la jurisprudence administrative, 11 eme edition, Dalloz, Paris, 1995, p 149.

2- تم تعيين رئيس مجلس الدولة من طرف رئيس الجمهورية بالمرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في27 أكبوبر1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية. ج. ر. عدد76.

3- د. عبد الرزاق زوينة، قراءة حول الوضع القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر العدد اللأول سنة 2002. ص32.

التصويت خاصة وأن صوته المرجح، وبذلك يصير وبصفة غير مباشرة تابعا للسلطة التنفيذية، التي تتدخل في سير ونظام المجلس الدولة.

لقد عمل المؤسس الدستوري على إيجاد هيئة قضائية تسهر على إدارة شؤون القضاء، حماية للقاضي من كل ضغط أثناء أدائه لمهامه، ولايمكن توفير هذه الحماية إلا من سلطة قضائية مستقلة، والمتمثلة في المجلس الأعلى للقضاء الذي تناوله بموجب أحكام المواد 167 و173 و175 و157 من تعديل 2016. أين أكد هذا الأخير على استقلال المجلس الأعلى إداريا وماليا، وهو الذي يمارس الوصاية على السلطة القضائية عموما بما فيها قضاة مجلس الدولة، لكي تمارس السلطة القضائية مهامها بكل موضوعية ونزاهة، وأكد ذلك القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر2004 المتعلق بتشكيل وصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء. فهو الذي يمارس السلطة الرقابية على قضاة مجلس الدولة أثناء ممارستهم لمهامهم القضائية والاستشارية. لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام، مامدى استقلال المجلس الأعلى عن السلطة التنفيذية، من حيث تشكيله واختصاصاته؟ إن المجلس الأعلى للقضاء حسب القانون العضوي رقم 12/04 الذي ينص في مادته3 على أنه يتشكل من صنفين اثنين من الأعضاء.

- الصنف الأول تابع للسلطة التنفيذية ويتكون من رئيس الجمهورية رئيسا ووزير العدل نائبا له وستة شخصيات يختارها رئيس الجمهورية من خارج سلك القضاة ويشارك المدير المركزي لسلك القضاة في أعمال المجلس دون حضور المداولات.

- الصنف الثاني تابع للسلطة القضائية ويتكون من الرئيس الأول للمحكمة العليا والنائب العام لدى المحكمة العليا و10 قضاة منتخبين من طرف مختلف الهيئات القضائية. ومن هذه التشكيلة يظهر جليا نفوذ السلطة التنفيذية مما يؤثر على المجلس الأعلى أثناء ممارسته لصلاحياته الإدارية والتأديبية على القضاة بصفة عامة ومجلس الدولة بصفة خاصة.

أما بالنسبة للمهام الاستشارية فإن خضوع مجلس الدولة للسلطة التنفيذية وارد عند فحصه لمشاريع القوانين المعروضة عليه من قبل هذه الأخيرة، فلا يتفحصها جيدا بل يمارس رقابة شكلية ويبدي رأيه الإيجابي إرضاء للسلطة التنفيذية وبذلك يكون مجلس الدولة في منأى عن توطيد الحماية للحقوق الفردية والحريات العامة. وفضلا عن كل ماسبق فإن وزير العدل له حق تحريك المساءلة التأديبية ضد قضاة مجلس الدولة وهذا يشكل ممارسة الضغط عليهم بطريقة غير مباشرة، مما يؤثر على نزاهتهم وعدلهم[1].

---

[1]- المادة 6 و71 من القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 تجيز لوزير العدل توجيه الإنذار للقضاة.

وفي الأخير كان حري بالمؤسس الدستوري أن يدعم استقلال السلطة القضائية بإسناد التحري في الأخطاء المنسوبة إلى القضاة إلى المجلس الأعلى للقضاء دون سواه، ويسحب المتابعة لهم من طرف وزير العدل بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية، حتى يضمن للسلطة القضائية الحياد والنزاهة في أعمالها، ويبعد عنها تأثير السلطة التنفيذية، ويخلصها من التبعية لها.

ثالثا- دور مجلس الدولة في توفير الحماية القضائية للقانون والتنظيم:

سبق لنا وأن عرفنا الحماية الدستورية لمجال التنظيم والقانون، عن طريق المجلس الدستوري، وقلنا بأن هذا النوع من الحماية يصعب تحديد المعيار الأنجع لحماية المجالين من بعضهما، نظرا لتشكلة المجلس الدستوري، وبالرجوع إلى آرائه وقراراته التي يمكن أن نسميها بالمتحيزة إلى حماية مجال التنظيم على حساب مجال القانون.

لكن الحماية القضائية المنتظرة من مجلس الدولة رغم حداثته تكون أنجع، لأن المواطن بنفسه هو الذي يمارس حقه في حماية مجالي التشريع والتنظيم عن طريق القضاء الإداري، المتمثل في مجلس الدولة- المحكمة العليا سابقا- وذلك بإجبار الإدارة على احترام وظيفتها، وتقيدها بمبدأ المشروعية، لضمان الحقوق الفردية والحريات العامة تأسيسا لدولة القانون[1].

والجدير بالملاحظة أن التطور الذي عرفته نظرية الدولة، أعطى للرقابة القضائية، دورا متميزا سما بها من تنظيم المجتمع إلى تنظيم السلطات في الدولة، معتمدا ومرتكزا على مبدأ الفصل بين السلطات[2]، وكان الدستور الفرنسي لسنة 1958 نموذج الذي احتذى به المؤسس الدستوري الجزائري في عمليه الرقابة القضائية من أجل استقرار النظام القانوني للدولة.[3]

لكن المؤسس الدستوري في دساتير الجزائر المتعاقبة- عدا دستور 76- اقتصرت فيه سلطة إخطار مجلس الدولة على الهيئات الثلاثة- رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، دون أن يتيح الفرصة للمواطنين رغم أنهم أصحاب المصلحة بالدرجة الأولى ولاحتى لممثليهم في البرلمان، في الدساتير السابقة، لكن في التعديل الدستوري لسنة 2016 وسع الإخطار، "إلى الوزير الأول وإلى 50 نائبا لمجلس الشعبي الوطني و30 عضو لمجلس الأمة، وإحالة من المحكمة العليا ومن مجلس الدولة عندما يدعي أحد أطراف المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي

---

[1]- د. لدرع نبيلة- مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري المرجع السابق ص 293.

[2]- د. لدرع نبيلة، نفس المرجع، ص294.

[3]- أ. بلحاج نسيمة مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية المرجع السابق ص 103.

يضمنها الدستور"[1]. فمشاركة المواطنين في عملية حماية اختصاص كل من مجالي القانون والتنظيم يعتبر خطوة إلى الأمام نحو تطور حماية حقوق الأشخاص والحريات العامة التي تكفلت بها دساتير الجزائر المتعاقبة.

وقد كفل دستوري 89 و96 للقضاء حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطة الإدارية[2]، ويحق للأفراد اللجوء إلى القضاء معتمدين على نصوص المواد 131 و140 و158 من دساتير89 و96 وتعديل 2016 اللتي تنص على أنه "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة. الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع، ويجسده احترام القانون".

ويعتبر مجلس الدولة قمة هرم القضاء الإداري، لأنه صاحب الاختصاص في رقابة الأعمال التنظيمية بحكم أنها أعمال إدارية تصدر عن السلطة الإدارية المختصة، لأحداث آثار قانونية هامة، وذلك بإنشاء أو إلغاء أو تعديل مراكز قانونية عامة أو خاصة[3]. مستندا في ذلك إلى نص المادة 2/171[4].

كما أن مجلس الدولة هو الدرجة القضائية الأولى والأخيرة طبقا للمادة 2 من القانون العضوي رقم 01/98[5] بعد تبني المؤسس الدستوري فكرة القضاء المزدوج في دستور 1996 وبما أن مجلس الدولة هو المختص بفحص قرارات السلطة الإدارية المركزية إما بالإلغاء أو بالتفسير، أو فحص المشروعية، سواء كانت هذه القرارات تنظيمات مستقلة أو تنظيمات تنفيذية.

وعلى هذا الأساس يمكن لكل مواطن أن يطعن في هذه التنظيمات بشقيها "مراسيم رئاسية أو تنفيذية" بالإلغاء أمام مجلس الدولة إذا كان في ذلك اعتداء على مركزه القانوني الذي يختص به المشرع، فعلى سبيل المثال إذا صدر تنظيم في مجال خصصه الدستور للبرلمان كالاعتداء على الحريات العامة، فإن هذا التنظيم يشوبه عدم الإختصاص، نظرا لمخالفته لقواعد توزيع الاختصاص التي سطرتها الدساتير[6]، وعيب عدم الاختصاص هو السبب الرئيسي للطعن

---

[1]- رأي رقم 16/1 المؤرخ في 28 يناير 2016 المتضمن تعديل الدستور في المادتين 166 و166 مكرر ج.ر عدد 6 ص 27.

[2]- المادة 134 من دستور 89 والمادة 143 من دستور 96 والمادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3]- د. عمار عوابدي- النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي. ج2 .د .م .ج.سنة 98 ص 500.

[4]- هذا ما كانت تختص به الغرفة الإدارية في عهد القضاء الموحد في ظل الدساتير السابقة لدستور 96.

[5]- المادة 2 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتمم والمعدل للقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 2011/3/21 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

[6]- المادة151، دستور 76، والمادة 115 دستور 89، والمادة 122 من دستور 96 والمادة 140 من تعديل 2016.

في القرارات الإدارية وإلغائها، ويظهر ذلك أيضا في شكل عدم الاختصاص الإيجابي عندما تصدر السلطة الإدارية تنظيما يتناول عملا من اختصاص السلطة التشريعية[1].

كما أن عيب عدم الاختصاص يرتبط بالنظام العام، وأي تنظيم يشوبه هذا العيب يكون ذلك إخلالا بالنظام العام، مما يترتب عليه في أحكام القضاء الإداري النتائج التالية:

- لمجلس الدولة السلطة الكاملة في الحكم بإلغاء التنظيم المشوب بعيب عدم الإختصاص من تلقاء نفسه ولو لم تؤسس عليه دعوى الإلغاء.

- يجب ان تمتنع الحكومة عن تعديل تنظيم خص قواعده لغيرها.

لا يمكن للمشرع أن يفوض اختصاصه للحكومة لأن دساتير الجزائر لم تنص على ذلك، ماعدا دستور 63.

- يعد اغتصابا للسلطة كل اعتداء من الحكومة على المجال المخصص للقانون بموجب الدستور[2]. ويعد هذا التنظيم مجرد عمل مادي يكون عرضة للطعن أمام الجهات القضائية، ولا تشترط فيه الآجال طبقا لأحكام نظرية انعدام القرارات الإدارية[3].

ومن هذه النتائج نستلخص الدور المنوط بمجلس الدولة. وهو التدقيق في عدم خرق التنظيم لقواعد الاختصاص التي عرضتها دساتير الجزائر المتعاقبة- عدا دستور 63 الذي لم يحصر اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما غيره فقد حددت مجال القانون وأطلق مجال التنظيم، رغم أن الحكومة اقترحت أن يبدي مجلس الدولة رأيه حول المشاريع التنظيمية، وذلك في مشروع القانون العضوي المتعلق بهذا الأخير في المادة الرابعة منه التي تنص على أنه"يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة في نظامه الداخلي"، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم، التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أوالوزير الأول "ريس الحكومة سابقا".

لعل استقراءنا للمادة 4 يظهر لنا جليا دور مجلس الدولة الفعال حين يقوم بدوره القضائي والاستشاري، فهو يساعد الحكومة في سن النصوص التنظيمية، واستدراك النقائص التي تنتاب مشاريع القوانين التي تحال على البرلمان عند تقييم الاستشارة، لكن المجلس الدستوري أبدى رأيا مخالفا لذلك في الاعتبار الثاني من النقطة 4 فيما يخص المادة 4 "إن الاختصاصات

---

[1]- د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج1، قضاء الإلغاء الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 2004، ص 444.

[2]- المواد 151 و115 و122 و123 والمادة 141 من دساتير الجزائر المتعاقبة .

[3]- أ. بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشرعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، المرجعالسابق ص 106.

الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تفرض وجوبا على مجلس الدولة إبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 19/ فقرة أخيرة من الدستور"[1].

وبهذا الرأي للمجلس الدستوري يظهر جليا أنه قد شمل عمل مجلس الدولة الاستشاري لأن مراقبته القبلية للتنظيمات لها دور هام في تصحيح التنظيمات وبذلك تجنبه المراقبة البعدية التي تثار بعد سريان التنظيم أمامه كسلطة قضائية.

لقد أحسن المؤسس الدستوري حين أوجب عرض التنظيمات على مجلس الدولة، ليبدي رأيه فيها مسبقا، حتى يلزم السلطات احترام الاختصاص، ويسهل بذلك عملية المراقبة على النصوص سواء التشريعية منها أو التنظيمية، وبذلك يوفر الحماية للمجال القانوني والتنظيمي من الاعتداءات المحتملة من السلطتين على أحد المجالين، أو على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة من تعسف الإدارة.

رابعا- دور مجلس الدولة في الرقابة على مشروعية التنظيمات:

إن دور مجلس الدولة باعتباره أعلى هيئة قضائية في القضاء الإداري، يستمد اختصاصاته من الدستور مباشرة[2]، ثم من القانون[3]، وما تضمنته نصوص القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، حيث نصت المادة 2 منه على أنه "مجلس الدولة هيئة مقومة لاجتهاد الجهات القضائية الإدارية، وهو تابع للسلطة القضائية، يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد، ويسهر على احترام القانون، ويتمتع مجلس الدولة حين ممارسته لاختصاصاته القضائية بالاستقلالية".

إن جميع أعضاء مجلس الدولة هم قضاة يسري عليهم القانون الأساسي للقضاء رقم 11/04- باستثناء فئة مستشاري الدولة- ويخضعون لنفس الالتزامات، ويتمتعون بنفس الضمانات والحقوق، فهم ملزمون بواجب التحفظ، وحفظ سرية المداولات، والانقطاع للوظيفة، وعدم القابلية للنقل[4].

---

[1]- رأي رقم 1998/06 المؤرخ في 1998/05/19 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور ج.ر عدد 37 ص 9.

[2]- المادة 178 من دستور 76 في ظل النظام القضائي الموحد، وكذلك من المادة 134 من دستور 89، والمادة 143 من دستور96 الذي أطلق ازدواجية القضاء.وتأكد ذلك بموجب المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[3]- المادة 901 من . قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[4]- انظر المواد من06 إلى 23 من القانون الأساسي للقضاء رقم 11/04 .

إن خضوع أعضاء مجلس الدولة لقانون التنظيم القضائي الساري المفعول على القضاء العادي لا يستجيب لمقتضيات القضاء الإداري، ولا يساير مبدأ التخصص، لذلك فإن خضوع الجميع لقانون التنظيم القضائي الواحد يدعم فكرة النظام القضائي الموحد[1]. وفي هذا الإطار تقدمت لجنة إصلاح العدالة بتوصيات تدعو فيها إلى إعداد قانون عضوي للقضاء الإداري[2]. والفكرة لم تر النور بعد.

إن الدور الهام الذي يضطلع به مجلس الدولة فيما يخص الرقابة على مشروعية التنظيمات لما فيه من حماية للحقوق والحريات بمناسة الفصل في النزاعات التي يختص بها فيما يخص التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وهل لمجلس الدولة إلزام السلطة التنفيذية بإصدار التنظيمات التنفيذية المأمور بها من طرف المشرع؟

يمارس مجلس الدولة اختصاصاته التقليدية من خلال قيامه بالرقابة على التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وإلى جانب ذلك يضطلع بالرقابة على التنظيمات التي تتخذ من طرف السلطة التنفيذية عن طريق الإحالة من المشرع، ونتناولها في نقطتين اثنتين:

1- الرقابة على التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية: يقضي مجلس الدولة في المنازعات الإدارية المطروحة أمامه ابتدائيا ونهائيا في القضايا المحالة عليه من المحاكم الإدارية كدرجة أولى، تكون قراراته نهائية، أو في القضايا المتعلقة بالسلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية، والتي تكون قراراته ابتدائية ونهائية غير قابلة للطعن بالنقض، غير أنه يمكن إلتماس إعادة النظر فيها إذا توفرت الشروط[3]، ويمكن معارضة القرار أيضا إذا كان غيابيا، أو اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، أو دعاوى تصحيح الخطأ المادي، كما يفصل في الطعون بالنقض في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، والطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة[4].

ويمكن تصور دور اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول درجة وآخر درجة في القضايا التي لم يرد فيها النص، كالمنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة عن السلطات الجزائرية في الخارج[5].

---

[1]- د. رشيد خلوفي، القضاء الإداري تنظيم واختصاص. د. م .ج. الجزائرسنة 2002. ص97.

[2]- د. محمد الصغير بعلي القضاء الإداري مجلس الدولة، المرجع السابق، ص61.

[3]- المادة 966 والمادة 967 من .ق .إ . م . إ.

[4]- المواد 953 و960 و963 و274 و277 من .ق. إ. م. إ.

[5]- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازات الإدارية، ج2. نظرية الاختصاص. المرجع السابق . ص127.

تنصب رقابة مجلس الدولة على التنظيمات من خلال ممارسة الرقابة على المشروعية، وذلك من أجل تقدير مدى استجابتها للقانون من حيث الاختصاص، أي مدى انعقاد الاختصاص للسلطة التنفيذية من أجل إصدار التنظيمات. وعند الإخلال بشرط الاختصاص ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة الذي يتصدى للتنظيم - القرار الصادر عن الإدارة- بالإلغاء أو البطلان، مستندا في ذلك إلى قواعد القانون والدستور.

إذا كانت التنظيمات الوسيلة المثلى في يد السلطة العامة لتنفيذ مهامها، فإن القضاء الإداري المتمثل في مجلس الدولة مكلف بمراقبة ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قرارات.

وقد خول المشرع لكل ذي مصلحة الحق في الطعن في كل التنظيمات المشوبة بعيب عدم الاختصاص أمام الجهة القضائية المختصة – سواء المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة – والتصدي لها بالإلغاء أو الإبطال.

وتتجلى الوظيفة القضائية لمجلس الدولة في التصدي لقرارات الإدارة المعيبة ومدى خروجها عن مقتضيات المشروعية، مما يترتب الجزاء على ذلك البطلان أو الإنعدام، فالأول يكون جزاء عدم احترام قواعد توزيع الاختصاص داخل الوظيفة الإدارية، أما الثاني جزاء الخروج الجسيم عن قواعد الاختصاص[1].

من البديهي أن القرار الإداري يكون مشوبا بتخلف أحد أركانه "الشكل، السبب، الاختصاص، المحل، الغاية"، والاجتهاد القضائي ميز بين الشكلية الجوهرية والثانوية، فالأولى يترتب عنها البطلان، وغير الجوهرية أي الثانوية لا يترتب عليها البطلان إذا لم ينص المشرع عليها.

أما الاجتهاد القضائي الفرنسي فقد بت في الشكلية على أنها جوهرية إذا مكان فيها مساس بالحقوق والحريات الفردية والعامة، ومادون ذلك لا تعتبر شكلية جوهرية، فالشكلية الأولى تؤدي إلى البطلان، لكن الثانية لاينتج عنها البطلان[2].

إن الرقابة القضائية لمجلس الدولة على التنظيمات، هي رقابة المشروعية، التي تسمح للقاضي الإداري بإبطال قرارات الإدارة كلما تبين له سبب من الأسباب التي استقر عليها الفقه والقضاء باعتبارها وجه من أوجه الطعن بالبطلان.

---

[1]- أ. بودريوه عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر، الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، عدد6 ص 23.

[2]- أ. بودريوه عبد الكريم، نفس المرجع، ص20.

2- الرقابة على التنظيمات الواجب إصدارها من السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين:

تمارس السلطة التنفيذية اتخاذ نوعين من التنظيمات- مستقلة وتنفيذية- مستندة في ذلك إلى المادة 143 من تعديل 2016 فتتخذ التنظيمات المستقلة في المجال غير المخصص للقانون بدون قيد ولاشرط، وتتأرجح بين الإطلاق والتقييد في اتخاذ التنظيمات التنفيذية، فقد تباشرها بإحالة من المشرع، أوبدون ذلك[1].

إذا كان من حق مجلس الدولة ممارسة الرقابة على التنظيمات المتخذة من طرف السلطة التنفيذية، فهل له أن يلزمها باتخاذ التنظيمات الضرورية؟ أي أن تمتد رقابته إلى التنظيمات التي يفترض أن تتخذها السلطة التنفيذية، إما عن طريق الإحالة من المشرع، أو تقتضيها الضرورة، يرى بعض الفقه أنه إذا كانت الإحالة من المشرع بإتخاذ تنظيمات تنفيذية، وجب عليها الالتزام بذلك، وتكون سلطتها في هذه الحالة مقيدة[2]، أما إذاكانت ومن دون إحالة من المشرع فهنا تخول له السلطة التقديرية. لكن ما مدى التزام السلطة التنفيذية باتخاذ التنظيمات اللازمة والضرورية؟ وهل تترتب عليها مسؤولية عند امتناعها؟ ومانوع المسؤولية المترتبة عن ذلك؟ يترتب عن عدم استجابة السلطة التنفيذية لاتخاذ التنظيمات اللازمة مسؤولية، كانت في البداية مسؤولية سياسية أمام البرلمان[3]، لكن بفضل التطور الذي أحرزه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي أصبحت المسؤولية قانونية، أي تحميل السلطة التنفيذية المسؤولية عن الأخطاء الناجمة عن إمتناعها على اتخاذ التنظيمات اللازمة والضرورية في حينها، لأن ذلك يسبب أضررا تمس بحقوق الأفراد وحرياتهم، مما يوجب الحق في التعويض، بحكم أن التنظيمات التنفيذية تكون ترجمة حقيقية لهذه الحقوق والحريات الواردة في التشريعات أو التنظيمات المأمور بتنفيذها[4].

نظرا لحداثة مجلس الدولة الجزائري لم يقتحم مجال إلزام السلطة التنفيذية باتخاذ التنظيمات الضرورية لتفادي تضرر الأفراد من جراء تقاعس هذه الأخيرة، ربما كان هذا الإحجام من السلطة القضائية الممثلة في مجلس الدولة في ظل النظام القضائي الموحد مبررا، لكن بعد صدور دستور96 الذي تبنى التنظيم القضائي المزدوج وتأكد ذلك بالتعديل الدستوري لسنة 2016، فضلا عن تأثره بالنموذج الفرنسي الذي أحرز سبقا فائقا في هذا المجال، وبالتالي ليس هناك أي مبرر يجعله يتباطأ عن القيام بأسمى واجباته الدستورية.

---

[1]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص489.

[2]- د. محمد حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة) الطبعة 2 دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1985، ص246 وما بعدها.

[3]- د. سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص490.

[4]- د. لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري. المرجع السارق، ص352.

لعل مجلس الدولة اكتفى بما استقر عليه الفقه، بأن مسؤولية السلطة التنفيذية سياسية إذا امتنعت عن إصدار التنظيمات التنفيذية اللازمة المحالة عليها من المشرع، أو في حالة تعذر تطبيق القانون بسببها[1].

إن مجلس الدولة باعتباره القاضي الإداري له السلطة التقديرية لتحديد مدى قدرة السلطة التنفيذية على اتخاذ المراسيم التنفيذية من عدمه. فعند اقتناعه باستحالة الأمر يرفع عنها المسؤولية، وإن كان ذلك ممكنا حملها المسؤولية القانونية عن تقاعسها وألزمها بقرار يحملها المسؤولية عن القرار السلبي الذي اتخذته المتمثل في الامتناع عن اتخاذ التنظيمات اللازمة لتنفيذ القانون أو التنظيم.

وفي حدود اطلاعنا لم نعثر على قرار لمجس الدولة يلزم فيه السلطة التنفيذية باتخاذ التنظيمات التنفيذية للتشريعات المحالة على التنفيذ، لكن بالمقابل نجد كثيرا من الاجتهادات لمجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال منها:

قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي يلغي قرار الامتناع عن اتخاذ مرسوم تنفيذي كان ضروريا لتنفيذ مرسوم تشريعي الخاص بقضية (Kervis Pascalis).

القرار الصادر في 26 يوليو 1996 المتعلق (بجمعية ليون لحماية المستأجرين). حيث أمر فيه رئيس الوزراء باتخاذ مرسوم تنفيذي لقانون حماية الملكية العقارية.

القرار الصادر في 28 مارس 1997 الذي أمر فيه بإلزام رئيس الوزراء باتخاذ مرسوم تنفيذي للقانون الصادر في يوليو 1994 يتعلق برفع معدل الإعانات الاجتماعية بما يتناسب مع ارتفاع الأسعار[2].

القرار الصادر في 27 نوفمبر 1994 الذي قضى بإجبار السلطة التنفيذية على أن تؤدي تعويضا للطرف المتضرر من جراء امتناعها عن اتخاذ التنظيات اللازمة لتنفيذ القوانين السارية المفعول[3].

وأخيرا يظر أن مجلس الدوله لم يضطلع بمهامه الدستورية كاملة حتى يتسنى له الاجتهاد في مجال اختصاصه، ليمارس رقابته على مشروعية التنظيمات المتخذة، وكذا الممتنع عن اتخاذها، وتمتد رقابته إلى التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بحكم أنها قرارات إدارية قبل موافقة البرلمان عليها.

---

[1]- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص491.

[2]- د. نبية لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص355.

[3]- د. نبيلة لدرع، نفس المرجع، ص355.

خامسا– تقييم نظام الرقابة القضائية على القوانين والتنظيمات:

1- مميزات الرقابة القضائية على القوانين والتنظيمات: القضاء هو الجهة المختصة بالرقابة الدستورية، لأنها تملك الآلية التي تتناسب مع دور القاضي في المجتمع والمتمثلة في الفصل في المنازعات المثارة من طرف أفراد المجتمع، ونتيجة لذلك فإن الجهة التي تختص بالرقابة على دستورية القوانين هي القضاء. ويعهد بالرقابة القضائية إلى مختلف المحاكم بشتى أنواعها، أو تتولاها المحكمة العليا.

بما أن القضاء هو الذي يتولى تطبيق القانون، فإن الرقابة اللاحقة لصدور القانون أي التالية له تكون بعد تطبيق القانون، فعند دفع أحد أطراف الدعوى بعدم دستورية النص المراد تطبيقه على الدعوى، يبحث القاضي في الموضوع ويحقق في مدى مخالفة النص القانوني للدستور.

نظرا لتناسب دور القاضي في المجتمع مع وظيفة الفصل في المنازعات المثارة من طرف الأفراد، لذلك يمارس القضاء اختصاص الرقابة على دستورية القوانين من أجل تفحص النصوص القانونية ومدى مطابقتها للدستور باعتباره القانون الأسمى من عدمه. كما تتولى الجهة القضائة المختصة الفصل في كل إشكال يطرح، لأنها الهيئة المختصة التي تملك الخبرة الواسعة في مجال تطبيق القانون. [1].

يتميز القضاء بالاستقلال، لأن الدساتير تتكفل باستقلال القضاء كسلطة من سلطات الدولة المعاصرة، فضلا عن التميز بالتخصص في مجال تطبيق القانون، مما يؤهله إلى ممارسة الرقابة على دستورية القوانين.

كما أن القضاء كأحد سلطات الدولة يتمتع بضمانات عديدة تكفل حق الدفاع والمواجهة والتسبيب الكافي للأحكام.2[2] وكذا اتباع إجراءات معينة، عند النظر في المنازعات، مما يبعث على الطمأنينة والثقة في الأحكام الصادرة في الجلسات العلانية.

كل هذه الضمانات الإجرائية تكفل للرقابة القضائية على دستورية القوانين سلامتها وموضوعيتها.[3]

---

[1]-DEBBASCH Ch. / BOURDON J. / PONTIER J. M. / RICCI J, Droit constitionnel et Instions politiques, lgdj, paris, 1980, p 89.

[2] –د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص76.

[3] – د. رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، الموجع السابق، ص510.

التزام الهيئة القضائية بالحيدة عند مباشرة اختصاصاتها في مجال تطبيق القانون، اين يلتزم القاضي بالحياد التام، ملتزما بأحكام القانون، مما يبعث في نفوس أفرد المجتمع الطمأنينة والثقة.

فلا يحق لمن ولى القضاء أن يدين بالولاء لأحد، وإلا مال ميزان العدل، وخرق أصل الحياد الذي يوجب على القاضي التنحي عن مهامه، لأن قوانين السلطة القضائية في الدولة تضمن حياد القاضي ونزاهته، وما استقلال القاضي إلا ضامن كبير لحياده، ويجعل هذا الأخير واثقا من نفسه في أحكامه، فحسن أداء القاضي لواجبه هو إحقاق الحق، وهذا يدفعه إلى التجرد في أداء مهامه القضائية.

2- **الانتقادات الموجهة للرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات**: لعل من أبرز الانتقادات الموجهة للرقابة القضائية على دستورية القوانين، أنها تخرج من إطار وظيفة القاضي المتمثلة في الحكم بالقانون لا الحكم على القانون. وهذا الانتقاد غير صحيح، لأن القاضي أثناء ممارسته لوظيفته، لايقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات، إلا بناء على أحكام الدستور والقوانين المعمول بها، وبذلك يكون تدخله لايخرج عن إطار وظيفته، ويطبق صحيح القانون.

مما يعاب على الرقابة القضائية على القوانين والتنظيمات، تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تتدخل السلطة القضائية في أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يؤدي إلى تعطيل الديمقراطية بسبب الاعتبارات القانونبية التي تحل محل الاعتارات السياسية[1].

هذا الانتقاد مردود أيضا لأن الدولة المعاصرة تأخذ بالفصل المرن بين السلطات، وليس الفصل المطلق بين السلطات، نظرا للتعاون الحاصل بين السلطات.

كما يعتقد أن الرقابة القضائية تشكل اعتداء على المجال المخصص للسلطة التشريعية، وهو قمة الاعتداء على إرادة الأمة صاحبة السيادة. وهذا الانتقاد لايصح أيضا، فالبرلمان ممثل الأمة ليس معصوما من الزلل، فقد يخرج عن إرادة الأمة المعبر عنها بالدستور، وبذلك تكون الرقابة القضائية على دستورية القوانين والتنظيمات الحماية الحقيقية للبرلمان ولصاحب السيادة، وللقانون الأسمى الذي هو الدستور.

ومما سبق ذكره يحق لنا إذا خيرنا بين نوعي الرقابة على دستورية القوانين، فإننا نختار الرقابة القضائية عن الرقابة الدستورية، لأن الأولى وسيلة متاحة للأفراد للدفاع عن حقوقهم

[1]- د. ماجد الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الأسكندرية، سنة2005. ص441 وما بعدها.

وحرياتهم، رغم أنها ليست مقصورة علي السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يحقق الفعالية في الرقابة.

كما أن هذه الوسيلة أي الرقابة القضائية على دستورية القوانين تضمن للأفراد عدم تحملهم واجبات وأعباء غير مقررة في الدستور، خاصة في ظل تدخل الدولة في كافة نواحي الحياة، مما يجبرها على سن كثير من التشريعات لضبط كافة المجالات.

المطلب الثاني- آثار الرقابة الدستورية والقضائية على دستورية القوانين والتنظيمات

إن الرقابة على دستورية القانون والتنظيم ترتب آثارا قانونية، نتيجة القرار الصادر عن المجلس الدستوري الذي نص على دستورية النص القانوني أو بعدم دستوريته.

فماهي آثار القرار الصادر عن المجلس الدستوري ومدى حجيته، هل تكون حجية مطلقة أم نسبية؟ وما هو النطاق الزمني لسريانه؟ وهل ينصرف إلى المستقبل فقط أم تمدد آثره إلى تاريخ صدوره 'بأثر رجعي'؟. أما الرقابة القضائية على التنظيمات فيباشرها مجلس الدولة بقرارات، فماهي آثار هذه القرارات من حيث الحجية؟ وماهو النطاق الزمني لسريانها؟ نتناولها في فرعين اثنين نخصص الأول لآثار القرار بعدم دستورية النص القانوني، والنطاق الزمني لسريانه.ونجعل الثاني لآثار الرقابة القضائية على التنظيمات، مدى حجية هذه القرارات ونطاقها الزمني.

الفرع الأول- آثار القرار القاضي بعدم دستورية النص القانوني.

أولا- حجية القرار: لقد أضفى المؤسس الدستوري في دساتير 1989 و1996 وتعديل2016 دون سواهما[1]صبغة الحجية المطلقة، وهذا ما تناولته المادة 159 من دستور 89 على أنه " إذا قرر المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا او تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس" وتبعه في ذلك دستوري 96 وتعديل 2016 اللذان نصا في المادتين169 و191 واستبدلتا فقط عبارة قرر بعبارة ارتأى وفحوى نص المادتين أنه إذا أصدر المجلس الدستوري رأيا أو قرارا سواء في إطار الرقابة السابقة أو اللاحقة بعدم دستورية النص القانوني- دائما في إطار مباشرته للرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات- فإنه يترتب على صدور هذا القرار إلغاء نص القانون أوالتنظيم طبقا لأحكام الدستور وبموجب نص المواد 159 و169 و191 من الدساتيرالمذكورة أعلاه يكون المؤسس الدستوري قد ألزم السلطة العامة بقرارات وأراء المجلس الدستوري التي لا تقبل الطعن [2].

---

[1]- دستورا 63 و76، لم يتعرضا لقرارات المجلس الدستوري.

[2]- د. شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، النهضة العربية سنة 2000، ص 568.

وقد سبق الدستور الفرنسي لسنة 1958 إلى بيان الآثار المترتبة عن قرارات أو أراء المجلس الدستوري الفرنسي في المادتين 61-62 وما جاء في تعديل المادة 1/61 من تعديل 2008 التي تنص على أنه " النص الذي يعلن عدم دستوريته على أساس المادة 61 لا يمكن إصداره أو تطبيقه، والنص الذي يعلن عدم دستورية على أساس المادة 1/61 يعتبر ملغيا اعتبارا من تاريخ نشر القرار أو في تاريخ لا حق يحدده هذا القرار، ويحدد المجلس الدستوري الشروط والحدود التي يمكن فيها إعادة النظر في الآثار التي رتبها هذا النص، وقرارات المجلس الدستوري غير قابلة للطعن بأية طريقة من طرق الطعن وهي ملزمة للسلطات العامة ولكل السلطات الإدارية والقضائية[1].

فإذا باشر المجلس الدستوري الرقابة الدستورية على النص القانوني والتنظيمي وأصدر رأيه أو قراره تجاه مشروع معين أوتنظيم، فإن قراره يلزم السلطات العامة بعدم إصدار النص محل الطعن أو وضعه موضع التطبيق. كما أن قراره هذا يلغي النص.

وبالرجوع إلى دساتير الجزائر فإنها سكتت عن توضيح إلزامية قرارات المجلس الدستوري للسلطات العامة وللكافة، أي هذه القرارات لها حجية في مواجهة الكافة وليس تجاه أطراف الدعوى فقط، بل تتصرف آثارها إلى الكل بما فيها السلطات العامة للدولة، هذا ما أفصحت عنه المادة 3/191 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على أنه " تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية ".

ونجد الدستورين 89- 96 يحكمان بإلغاء نص التنظيم المخالف للدستور صراحة، وبذلك تنعدم أي قيمة لنص صدر في حقه قرار أو رأي من المجلس الدستوري، ونشر القرار الذي قضى بعدم دستورية النص يعني عدم جواز تطبيقه لأنه ملغى.

وتجدر الإشارة إلى أن قرارات المجلس الدستوري تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مما يحقق علم الكافة بها وبالتالي يجب احترامها.

ثانيا- النطاق الزمني لسريان القرار:

إن سريان القرارات الصادر عن المجلس الدستوري من حيث الزمان بعدم دستورية النص القانوني أو التنظيمي، يتعلق بالتاريخ الذي تمتد إليه آثار القرار، أي هل سريان قرارالمجلس الدستوري من حيث الزمان ينفذ بالنسبة للمستقبل فقط، أم أنه يكون له أثر رجعي في بعض الحالات؟ وماهي هذه الحالات؟

---

[1]- الدستور الفرنسي 1958/10/4 وفقا لتعديل 2008/04/23.

للجواب على هذا التساؤل سبق لنا وأن أشرنا إلى أن الرقابة اللاحقة يكون لها الأثر المباشر على قرار المجلس الدستوري بعدم الدستورية، هذا ما أخذ به المؤسس الدستوري في فرنسا، وهذا ما أشارت إليه المادة 62 من الدستور الفرنسي، وشايعه المؤسس الدستوري الجزائري، لكن لابد من التمييزبين حالتين:

-الحالة الأولى: آثار القرار المنصرف إلى المستقبل فقط. في هذه الحالة لابد من التمييز بين آثار الرأي والقرار، عندما يباشر المجلس الدستوري الرقابة القبلية للنص القانوني، فإن تحديد التاريخ لا يثار، لأن النص المعيب لايصدر أصلا، بل يعاد إلى السلطة المختصة لتصحيحه أو تعديله، حتى يتفق مع أحكام الدستور. بينما آثار القرار تأتي لاحقة، لأن رقابة المجلس الدستوري تكون بعدية وبالتالي تكون لها آثار مباشرة، فإن قررأن النص غير دستوري طبقت المواد 159 و169 و191 من دساتير 89 و96 و تعديل 2016 فإن النص يفقد أثره من يوم قرار المجلس الدستوري.

- الحلة الثانية: آثار القرار المنصرف إلى تاريخ يحدده قرار المجلس. لقد حدد المؤسس الدستوري تاريخ بدأ سريان فقدان النص لأثره مستقبلا من يوم قرار المجلس الدستوري. لكن ما نصت عليه المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 عند الإخطار بالدفع بعدم الدستورية، بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، فإن قرارهذا الأخير يحدد تاريخا لاحقا لتاريخ نشرالقرار، وهذا ما يعني بقاء النص ساري المفعول لفترة من الزمن، بعد أن قررالمجلس الدستوري عدم دستوريته، مما يعطي للقرار أثرا رجعيا بإرجائه إلى ما بعد تعديله أو إلغائه[1].

وإرجاء القرار الفاصل في النص بعدم الدستورية، يعني استمرار تطبيق النص لفترة زمنية بعد قرار المجلس الدستوري يترتب عليه التمييز بين المتقاضين، وقواعد العدالة المثلى تقتضي أن يكون تاريخ صدور القرار عن المجلس الدستوري هو يوم إقاف أثرسريان النص المعيب.

الفرع الثاني- آثار الرقابة القضائية على التنظيمات.

سبق وأن تعرضنا لآثار الرقابة الدستورية على النصوص القانونية، والآن نتناول آثار الرقابة القضائية على التنظيمات، لأن دساتير الجزائر تبنت رقابة الشق التنظيمي من النصوص القانونية فقط، وأكدت ذلك المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 ويباشر هذا النوع من الرقابة مجلس الدولة بقرارات ابتدائية نهائية. فماهي آثار قراراته من حيث حجيتها؟ وماهو النطاق الزمني لسريانها؟. والإجابة عن الساؤل تكون في نقطتين اثنتين:

[1]- د. شعبان أحمد رمضان، ضوابط آثار الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص620.

أولا- حجية قرارات مجلس الدولة:

نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 على أنه" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية..." لقد فصل نص المادة في حجية قرارات مجلس الدولة بأنها نهائية غير قابلة للطعن مما يجعله حائزا لحجية الشيئ المقضي فيه، وبذلك تكون حجته مطلقة تجاه التنظيمات.

ومن البديهي فإن الرقابة القضائية لمجلس الدوله على التنظيمات لا تشمل الأعمال السيادية والسياسية، وتشمل فقط الأعمال الإدارية، مما يقلل من فعالية هذا النوع من الرقابة[1].

ثانيا- النطاق الزمني لقرارات مجلس الدولة: يكون قراره بالإلغاء نتيجة لانعدام الشرعية، أو القضاء بالبطلان لخرق قواعد دستورية، ويكون بأثر رجعي إلى يوم ميلاده، واعتبار التنظيم المخالف لقواعد الشرعية أو للقواعد الدستورية كأنه لم يكن. وهنا نتساءل ماهي آثار القرار؟ هل تتصرف آثاره إلى تاريخ صدورالتنظيم؟ أم إلى تاريخ صدور القرار فقط؟ هناك حالتن:

الحالة الأولى- عند الإخطار القبلي لمجلس الدولة: فإن هذا الإخطارالمسبق لصدور التنظيم يعتبر استشارة لأن التنظيم لا يكون ساري المفعول، وبالتالي يكون رأي مجلس الدولة سلبيا لأن التنظيم يسحب أو يعدل حتى ينسجم مع مبدأ المشروعية، أو يتفق مع أحكام الدستور.

الحالة الثانية- عند الإخطار البعدي لمجلس الدولة: إن قرارات مجلس الدولة القاضية بالإلغاء أو البطلان فإن آثاره تتصرف إلى يوم صدور التنظيم عن السلطة التنفيذية، ففي هذه الحالة يكون الإلغاء أو البطلان بأثر رجعي إلى يوم ميلاد النص التنظيمي، واعتباره كأن لم يكن.

---

[1]- أ. سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل2008، دار بلقيس، الجزائر2010، ص168.
- د. نعيمة عميمر، المرجع السابق، ص21.

الخاتمـــة:

انصب هذا البحث على إبراز قيمة القانون، والتنظيم، من خلال توزيع المؤسس الدستوري الجزائري للاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عبر دساتير الجزائر المتعاقبة- 63 إلى 96 وكذا تعديل سنة 2016.

وما جاء به دستوري 89- 96 وبالخصوص التعديل الدستوري لسنة 2016. من ميلاد نظام دستوري جديد يرمي إلى ايجاد الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون فيما بينها، لكن الحقيقة أن هذه الدساتير كرست تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

ففي خاتمة هذا البحث أردنا أن نضع رؤية أو تصور حول ما يربط بين مجالي القانون والتنظيم، مع الأخذ بعين الاعتبارالتعديل الدستوري لسنة 2016، لنرصد ما دار في البحث من قصور في مجالي القانون والتنظيم سواء على مستوى التشريعات أو التنظيمات، ونرصد هذه الرؤيا، في أهم النتائج المستخلصة من البحث.

لقد اختلف مدلول القانون والتنظيم في ظل دساتير الجزائر المتعاقبة حيث امتد وتوسع مدلول التنظيم فشمل كل الموضوعات التي لا تدخل في اختصاص السلطة التشريعية طبقا للمواد 151 من دستور 76. و115 من دستور 89 والمادة 122 و123 من دستور 96 والمادتان 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، واختلف عنها دستور 63 الذي أبقى التشريع للسلطة التشريعية، دون إشراك السلطة التنفيذية فيه.

كان البرلمان صاحب السلطة المطلقة انطلاقا من المادة 28 من دستور 63 الذي يعترف للمشرع وحده بخاصية التعبير على الإرادة العامة، لكن الدساتير التالية له 76- 89- 96-2016 سلبت منه هذا الإختصاص ووزعته بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وحصرت مجال القانون بعد أن كان مطلقا. وبذلك توصلنا إلى النتائج التالية:

1- إن اعتناق المعيار الموضوعي للتميز بين القانون والتنظيم، لتحديد الطبيعة القانونية للتنظيم المستقل، الذي لايعتبر عملا تشريعيا، له قوة القانون وبالتالي يخضع للرقابة القضائية على مشروعيته، أما التشريع فلا يخضع إلا للرقابة على دستورية القانون.

2- لقد اعتنق الفقه والقضاء الجزائريين إلى جانب المؤسس الدستوري المعيار العضوي للتميز بين القانون والتنظيم لتحديد الطبيعة القانونية للتنظيم، ويعتبروه عملا إداريا يصدر على شكل قرارات إدارية عامة، وبالتالي فهي تخضع للرقابة القضائية على مشروعيتها، وبذلك تشكل ضمانة هامة لاحترام هذه التنظيمات للقانون بمعناه الواسع، ويشكل ذلك تطبيقا لمبدأ المشروعية ويمنع تعسف السلطة التنفيذية، عند استخدامها مظاهر السلطة العامة، كما تعتبر أيضا ضمانة هامة من ضمانات التأسيس لقيام دولة القانون والمؤسسات.

3- تأكد من خلال تحليل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أنه لا بد من التمييز بين أهمية التشريع وضرورته، فما هو مهم يكون عن طريق البرلمان أما ما هو ضروري في غياب البرلمان فيتصدى له رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر، لأن الضروري أمر مستعجل لا يحتمل الانتظار.

4- أما في حالة الخطر المحدق لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الإستثنائية المنصوص عليها في المواد 59 و120 و87 و93 و107 من دساتير الجزائر، والمواد91 و93 و95 وكذا 105 و107 و109 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وقد استعملت هذه التدابير ثلاث مرات وهي:

- لقد لجأ إلى استعمال المادة 59 من دستور 63 الرئيس الراحل أحمد بن بلة وجمع السلطات الثلاثة في يده رغم أن سبب التأزم كان مفتعلا.

- استعملها الرئيس الراحل الشادلي بن جديد بموجب المادة 87 من دستور 89 في أحداث 5 أكتوبر 88.

- كما عمل بها الرئيس اليمين زروال في خضم الأحداث التي عرفتها الجزائر خلال التسعينيات.

بينما تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 لم يلجأ إليها الرؤساء الفرنسيين سوى مرة واحدة، لجأ إليها الرئيس ديغول مرة واحدة لقمع الثورة في الجزائر فقط.

5- بين البحث أن المجلس الدستوري، لا يمارس الرقابة على التنظيمات إلا نادرا وفي الحالات العادية، أما الحالات الإستثنائية فليس له دور سوى استشاري للسلطة التنفيذية، بينما كان عليه أن يراقب عمل رئيس الجمهورية في الحالات الإستثنائية، مدى توفر حالة الضرورة وأهمية توافر شروطها والمبررات اللازمة لتطبيق المواد التي تنص على حالة الضرورة. وكذا المبررات لاستمرار تطبيقها.

6- بين البحث أن الإخطار الجوازي والمحدود يؤديان إلى عرقلة الدور الرقابي للمجس الدستوري، ويدخله في سبات عميق يحتاج إلى من يوقضه.

7- تبين في البحث أن التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية تخضع للرقابة الدستورية لحماية الحقوق والحريات كمبدأ عام، لكن في الواقع العملي لا نجد هذه الرقابة إلا نادرا، مما جعل السلطة التنظيمية تصدر تنظيمات تحدد بعض الجرائم وعقوباتها وهذا يعد تعد صارخ على المجال المخصص للمشرع.

8- كشفنا من خلال البحث وضعية مجالي القانون والتنظيم في الحالات الاستثنائية، بأن الجهاز التنفيذي هو المتحكم في السلطة العامة، والغياب الكلي للمؤسسات الدستورية المنتخبة، سواء الهيئة التشريعية أو التنفيذية، وحلول محلها هيئة سياسية فعلية تقوم بدور التشريع وحكومة تقوم بدور التنفيذ، مما يجعل قراراتها بعيدة عن الشرعية الدستورية.

9- تبين من خلال البحث انعدام الحدود بين مجالي القانون والتنظيم، أثناء الفترة الانتقالية، ووقع دمج للسلطات العامة، وتركيزها في يد هيئة جماعية تديرالبلاد، فهي التي تشرع وتنفذ، مما يمنع التمييز بين مجالي القانون والتنظيم.

10- أشرنا إلى تميز التعديل الدستوري لسنة 2016 عن باقي دساتير الجزائر، بتوسيع الإخطار ليشمل ممثلي الشعب، والمواطنين عن طريق الدفع بعدم الدستورية، وفي ذلك حماية حقيقية للحقوق والحريات الفردية والجماعية، وتعزيزا للرقابة الدستورية والقضائية على دستورية القوانين والتنظيمات.

11- كما كشفنا من خلال بحثنا هذا الضعف الذي يعاني منه البرلمان بغرفتيه في إنجاز مهامه الدستورية، وذلك من خلال تسجيل 25 إحالة على التنظيم في القانون العضوي للانتخابات 2012، وهذه الإحالات تعتبر تقوية للسلطة التنفيذية وتوسعا لمجال التنظيم على حساب مجال القانون.

12- أشرنا أيضا إلى أن صدور القوانين"التشريعات"، في شكل أوامر فيه امتداد لصلاحيات السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية.

13- تناولنا أيضا في البحث أن الرقابة الدستورية والقضائية على القوانين والتنظيمات تهدف إلى حماية الدستور، فهي وسيلة فعالة لإنقاذه، وضمانة لتفادي التعسف وحماية لحقوق وحريات الأفراد، وصيانة للنظام القانوني من الانحراف.

14- كما بينا في البحث أن مجلس الدولة كهيئة مقومة لعمل الجهات القضائية الإدارية، يقوم بتوحيد الاجتهاد القضائي على مستواها، منشئا للقواعد التي يعتمد عليها القاضي الإداري عند قصور الأحكام القانونية.

واستنادا إلى النتائج السابقة المتوصل إليها، من خلال البحث نقترح ما يلي:

1- إن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال دساتير الجزائر المتعاقبة، قام بتوزيع الإختصاص بين السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان والسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا"، وحدد من مجال القانون وأطلق التنظيم، ولقد عملت دساتير 76- 89- 96 وتعديل 2016 على تقوية دور السلطة التنفيذية ومن خلالها مجال التنظيم، إلا أنها لم تعتنق العلاقة التقليدية بين القانون والتنظيم، فقد استقر الفقه والقضاء إلى جانب المؤسس الدستوري على اعتناق المعيار العضوي عند التميز بين القانون والتنظيم وذلك لإخضاع التنظيم للرقابة على مشروعيته، وفي ذلك حماية لحقوق وحريات الأفراد من تعسف السلطة التنفيذية.

2- يجب على السلطتين التشريعية والتنفيذية احترام القواعد الدستورية التي تحكم مبادئ التفرقة بين مجالي القانون والتنظيم، خلال ممارستهما لاختصاصاتهما، وفي ذلك احترام لإرادة المؤسس الدستوري، وحفاظا على التوازن بين السلطتين.

3- تحري السلطتين التشريعية والتنفيذية للصياغة الدستورية لمجالي التشريع والتنظيم، من أجل تمكين المجلس الدستوري ومجلس الدولة من ممارسة مهامهما الرقابية على الوجه الأكمل.

4- إن القضاء الإداري يعمل على حفظ التوازن بين المصلحة العامة التي تستهدفها الإدارة والمصالح الخاصة للأفراد، كما يشكل ضمانة هامة لقيام دولة القانون والمؤسسات الدستورية. وهذا لا يأتي إلا من خلال خضوع التنظيم للرقابة القضائية، التي تضمن المصلحة العامة من جهة، والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى.

5- إن حصر المواضيع التي تدخل في مجال التشريع بالقانون يعتبر عامل انتقاص من دور المشرع، وامتداد على مجاله من طرف السلطة التنفيذية. أين يجب العمل على الحد من توسع هذه الأخيرة على حساب السلطة التشريعية.

6- ضمان إجبارية الإخطار وتوسيعه يمنح المجلس الدستوري الفعالية التي تدفعه إلى الاضطلاع بدوره الرقابي المنوط به.

7- ضرورة تمتع قضاة مجلس الدولة بالاستقلالية اللازمة لممارسة الرقابة على النصوص التنظيمية، حتى تكون رقابته لمشاريع النصوص القانونية موضوعية ونزيهة وفعالة وإيجابية.

8- لقد أغفل المؤسس الدستوري النص على المعاهدات التي تعدل محتوى القوانين، والنص على وجوب الموافقة الصريحة للبرلمان عليها في التعداد الذي جاءت به المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة2016[1]، حتى يخضع هذا النموذج من المعاهدات لمراقبة البرلمان، على غرار ما هو معمول به في كثير من الدول، وحفاظا على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإغفال ذلك يعني تقوية السلطة الثانية على الأولى.

9- تأكيد النص على اشتراط توقيع بعض الوزراء المعنين إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية على نوع معين من التنظيمات المتعلقة بقطاعاتهم.

10- كما أنه حري بالمؤسس الدستوري أن يحدد أجلا للبرلمان من أجل التصديق على بعض التنظيمات التي تصدر عن رئيس الجمهورية والوزير الأول "رئيس الحكومة سابقا"، فإن لم يتم التصديق عليها من البرلمان في الآجال المحددة يكون ذلك بمثابة رفضه لها.

تمت الرسالة بحمد لله وشكره

[1]- رغم أن النص على تعديل المعاهدات للقوانين جاءت به المادة 158 من دستور 76، ولم تشر إليه باقي الدساتير.

قائـــــمة المـــــراجع:

القرآن الكريم.

أولا-النصوص القانونية:

أ – النصوص الأساسية:

الدساتير الجزائرية:

1- دستور 1963.

2- دستور 1976.

3- التعديل الدستوري لسنة 1979.

4- التعديل الدستوري لسنة 1980.

5- التعديل الدستوري لسنة 1988.

6- دستور 1989.

7- دستور 1996.

8- التعديل الدستوري 2002.

9- التعديل الدستوري لسنة 2008.

10- دساتير الجزائر- ناصر لباد- طبعة الأولى سنة 2009.

11- التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- الدساتير الأجنبية:

1-الدستور الفرنسي 1875.

2- الدستور الفرنسي 1947.

3- الدستور الفرنسي 1958.

4-الدستور المصري 1971.

5- الدستور المغربي 1972.

6- الدستور المغربي 1992.

7- تعديل الدستور الفرنسي 23-07-2008.

المعاهدات:

- ميثاق الأمم المتحدة 26-06-1945.
- معاهدتي لاهاي1899– 1907.
- اتفاقية إفيان 18-03-1962.

ب ـ **النصوص التشريعية:**

1- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد37 المؤرخة في 1 يونيو1998 .

2- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.عدد15 المؤرخة في 9 مارس1999.

3- القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

4- قانون عضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.

5- قانون عضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 يوليو2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج.ر عدد43.

6- قانون عضوي رقم 04/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية. ج رعدد2 المؤرخة في 15 يناير2012.

7- قانون عضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات. ج.ر. عدد 50.

8- قانون عضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ج . ر عدد50.

9- قانون رقم 10/81 المؤرخ في 1981/07/11 المتعلق بشروط التشغيل العمال الأجانب ج.ر عدد 28 المؤرخة في 1981/07/14.

10- القانون12/87 المؤرخ في 5 غشت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.رعدد32.

11- قانون رقم 07/88 المؤرخ في 1988/01/26 المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل ج.ر عدد 4 المؤرخة في 1988/01/07.

12- قانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتضمن الوقاية من المنازعات في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب ج.ر عدد 6 المؤرخة في 1990/02/07 المعدل والمتمم بالقانون رقم 27/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

13- قانون رقم 03/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتعلق بمفتشية العمل ج.ر عدد 6 المؤرخة 90/2/7 المعدل والمتمم بالأمر رقم 11/96 المؤرخ في 10 يونيو 1996 ج.ر عدد 36.

14- قانون 04/90 المؤرخ في 6 نوفمبر 1990 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل ج.ر عدد 6 المؤرخة في 90/02/07. المعدل والمتمم بالقانون رقم 28/91 المؤرخ في 1991/12/21 ج.ر عدد 68.

15- قانون 08/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية. ج.ر. عدد15.
16- قانون 09/90 المؤرخ في7 أبريل1990 المتعلقبالولاية. ج.ر. عدد15.
17- قانون 11/90 المؤرخ في 1990/04/91 المتعلق بعلاقات العمل ج.ر عدد 17 المؤرخة 1990/04/25، المعدل والمتمم بالقانون رقم 29/91 المؤرخ في 91/12/21 ج.ر عدد عدد 68 المؤرخة 1991/12/21، المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 03/94 المؤرخ في 1994/04/11 ج.ر عدد 20 المؤرخة 94/4/23، المعدل والمتمم بالأمر رقم 21/96 المؤرخ في 1996/7/9 ج.ر عدد 43 المؤرخة في 1996/07/10، المتمم بالأمر رقم 02/97 المؤرخ في 1997/01/11 ج.ر عدد 3 المؤرخة في 12-01- 1997.
18- قانون رقم 14/90 المؤرخ في 1990/06/02 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي ج.ر عدد 23 المؤرخة 1990/06/06، المعدل والمتمم بقانون 30/91 المؤرخ في 91/12/21 ج.ر عدد 68 المؤرخة في 1991/12/25.
19- القانون رقم 23/91 المؤرخ في 1991/12/06 المتعلق بمشاركة الجيش في الحفاظ على النظام العام في المجالات الإستثنائية ج.ر عدد 63 المؤرخة في 1991/12/07.
20- قانون رقم 07/99 المتعلق بالمجاهد والشهيد ج.ر عدد 25 المؤرخة في 1999/04/12.
21- قانون رقم 08/99 المؤرخ في13 يونيو سنة 1999 المتعلق باستعادة الوئام المدني، ج.ر عدد 46 المؤرخة في 13 يوليو1999.
22- قانون رقم 19/04 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل المؤرخ في 2004/12/25 ج.ر عدد 83 المؤرخة في 2004/12/26.
23- قانون رقم11/05 المؤرخ في 17 يوليو2005 المتضمن التنظيم القضائي. ج. ر.عدد51 المؤرخة في 20 نوفمبر2005.
24- قانون رقم 21/06 المؤرخ في 2006/12/11 المتعلق بالتدابير التنظيمية لدعم وترقية الشغل ج.ر عدد 80 المؤرخة في 2006/12/11.
25- قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مطبعة البدر2008 .
26- قانون رقم 07/13 المؤرخ في 29 أكتوبر2013 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة ج.ر عدد 55. المؤرخة في 30 أكتوبر2013.
27- الأمر رقم 278/65 المؤرخ في 16 نوفمبر1965 المتضمن التنظيم القضائي، ج. ر عدد96 المؤرخة في23 نوفمبر1965.
28- الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج-ر عدد46 .

29- الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية طبعة سنة 2006-2007، منشورات بيرتي.
30- الأمر 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم ج.ر. عدد49.
31- الأمر 211/66 المؤرخ في 1966/07/21 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر ج.ر عدد 64. المؤرخة في 29/ 1966/07.
32- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
33- الأمر 01/94 المؤرخ في 10 غشت1994 المتضمن تنظيم وسير المجلس الوطني الانتقالي . ج ر . عدد6.
34- الأمر رقم12/95 المؤرخ في 25 فبراير1995 المتضمن تدابير الرحمة، ج.ر.عدد11 المؤرخة في 1 مارس1995.
35- الأمر رقم 12/96 المؤرخ في 1996/06/10 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، ج.ر عدد 36 المؤرخة 1996/06/12.
36- الأمر رقم 01/02 المؤرخ في 25 فبراير2002 المتضمن قانون المالية التكميلي، ج. ر. عدد 15.
37- الأمر01/06 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2006 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.ج.ر.عدد11.المؤرخة في 28 فبراير2006.
38- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/02/28 المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين ج.ر عدد 27 المؤرخة في 2006/04/26.
39- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .ج.ر. عدد 46.

<u>ج ـ المراسيم التنظيمية:</u>

1- المرسوم التشريعي رقم 201/91 المؤرخ في 91/06/04 المتضمن الوضع في مراكز الأمن وشروطه ج.ر عدد 31 المؤرخة في 1991/06/26.
2- المرسوم التشريعي رقم 09/94 المؤرخ في 1994/05/26 المتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية ج.ر عدد 64 المؤرخة 1964/06/01.
3- المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ذات الصبغة الإدارية ج.ر عدد13.
4- المرسوم الرئاسي 143/89 المؤرخ في 1989/08/07 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، والقانون الأساسي لبعض موظفيه، ج.رعدد 32 المؤرخة في 7 غوشت سنة 1989.

5- المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 يونيو 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.ج.ر. عدد 29 المؤرخة في12 يونيو1991.

6- المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 1992/01/04 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني. ج.ر عدد 2 المؤرخة في 1992/01/08.

7- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ج.ر عدد 10 المؤرخة في9 فبراير1992.

8- المرسوم الرئاسي 258/92 المؤرخ في 1992/06/20 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني، ج.ر عدد 47 المؤرخة في 1992/06/2.

9- المرسوم الرئاسي 40/94 المؤرخ في 1994 المتعلق بأرضية الوفاق الوطني. ج.ر عدد 06 المؤرخة في 31 يناير 1994.

10- المرسوم الرئاسي رقم 304/96 المؤرخ في في 17 سبتمبر1996 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني .ج.ر. عدد 54 المؤرخة في19 سبتمبر1996.

11- النصوص المتضمنة تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية- وزارة العدل فيفري 2006.

12- المرسوم التنفيذي رقم 201/91 المؤرخ في 4 يونيو1991 الذي يضبط حدود الوضع في مركز الأمن وشروطه. ج. ر . عدد31.

13- المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في17 يناير 1998. يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان . ج. ر. عدد4. المؤرخة في28يناير1998.

14-المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 غشت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة. ج. ر. عدد64 المؤرخة في 30 غشت 1998.

15- المرسوم التنفيذي رقم 202/91 المؤرخ في 25 يونيو1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية. نفس العدد من الجريدة الرسمية المذكورة أعلاه.

16- المرسوم التنفيدي رقم203/91 نفس التاريخ، يضبط كيفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي196/91 المؤرخ في 4 يونيو 1996 المتضمن تقرير حالة الحصار ونفس العدد من الجريدة الرسمية.

17- المرسوم التنفيذي رقم 204/91 نفس التاريخ، يحدد شروط تطبيق المادة 7 من المرسوم الرئاسي 196/91 . ج. ر. عدد31 المؤرخة في 26 يونيو1991.

د - الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي للمجلس الدستوري.الصادر في 29 ديسمبر1996، ج.رعدد 3.

2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 25 مارس2000. ج.ر. عدد46 المؤرخة في30 يوليو سنة 2000.

3- النظام الداخلي لمجلس الأمة. المؤرخ في 30 ذو القعدة عام 1438 الموافق ل 22 غشت سنة 2017. ج.ر. عدد49 .

الاجتهاد القضائي:

أ - قرارات مجلس الدولة والمحكمة العليا:

1- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 1958/07/12.

2- قرار المجلس الأعلى للقضاء الصادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 1985/06/15 تحت رقم 429117، المجلة القضائية العدد 4 سنة 1989.

3- قرار المحكمة العليا رقم 81677 المؤرخ في 1993/02/14، المجلة القضائية العدد 02 سنة 1993.

4- قرار الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا رقم فهرس 70 المؤرخ في 2001/02/19، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ج2 سنة 2004.

ب - قرارات المجلس الأعلى للأمن:

1- قرار تعيين رئيس الدولة ووزير الدفاع اليمين زروال- المؤرخ في 1992/01/30.

ج - المجلات:

1- المجلة القضائية العدد 4 سنة 1989 الصادرة عن وزارة العدل.

2- المجلة القضائية العدد 2 سنة 1993 الصادرة عن وزارة العدل.

3- المجلة القضائية العدد 2 سنة 1996 الصادرة عن وزارة العدل.

4- مجلة مجلس الدولة العدد 5 سنة 2004 الصادرة عن وزارة العدل.

5- مجلة مجلس الدولة العدد 6 سنة 2005 الصادرة عن وزارة العدل.

6- مجلة المجلس الدستوري أحكام الفقه الدستوري الجزائري سنة 2005

7- الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، كليك للنشر، طبعة 2013، الجزء 2 .

د -آراء وقرارات المجلس الدستوري:

1- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 1989/01 المؤرخ في 1989/08/28.

2- قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 1989/02 المؤرخ في 1989/08/30 المتعلق بقانون النائب.

3- قرار رقم 89/03 المؤرخ في 1989/12/18 المتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 1989/10/29.

4- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 4 المؤرخ في 19/ فبراير1997 المتعلق بدستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير1997ج.ر عدد 15.

5- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 1998/04 المؤرخ في 10 فبراير1998.المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الأمة. ج.ر. عدد 14.

6- رأي رقم 98/06 المؤرخ في 19 مايو 98 المتعلق بمراقبة ومطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله لدستور ج.ر عدد 37.

7- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 2001/12 المؤرخ في13 ينار 2001 المتضمن القانون الأساسي لعضوالبرمان. ج .ر.عدد9.

8- رأي رقم 16/01 ر. ت. د/م.د المؤرخ في 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. ج. ر. عدد6 المؤرخة في 3 فبراير 2016.

ه-مجموعة أحكام المحكمة الإدارية المصرية.

1- مجموعة الأحكام للمحكمة الإدارية المصرية للسنة الثلاثة.

2- مجموعة الأحكام للمحكمة الإدارية المصرية للسنة التاسعة.

3- مجموعة الأحكام للمحكمة الإدارية المصرية للسنة الحادية عشر.

و - المداولات والبيانات:

1-النداء الموجه للشعب الجزائري من طرف مجلس الثورة المؤرخ في 1965/06/19.

2-بيان 19 جوان 65 ج.ر عدد 56 المؤرخة في 1965/07/06.

3- مداولة رقم 01/92 المؤرخة في 1992/01/19 المتضمنة تخويل رئيس المجلس الأعلى للدولة إمضاء كل القرارات التنظيمية والفردية، وترأس مجلس الوزراء ج.ر عدد 5 المؤرخة في 1992/01/22.

4- المداولة المؤرخة في 1992/04/14 ج.ر عدد 28 المؤرخة 1992/4/15

5- إعلان المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992.

6- تصريح رئيس الحكومة- جريدة المساء في 1992/01/13

7- بيان المجلس الأعلى للأمن جريدة الخبر في 1992/01/13.

8- الإعلان المؤرخ في 14 يناير1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، ج.ر عدد 3 بتاريخ 1992/01/15.

9-المذكرة الإيضاحية المتعلقة بالتعديل الدستوري لسنة 96 الصادرة عن مصالح رئاسة الجمهورية سنة 1996.

10-التعليمة رقم 2000/9 الخاصة.

11-بيان المجلس الدستوري المؤرخ في 2012/01/12

ثانيا- المقالات العلمية:

- **باللغة العربية:**

1- أحمد قارش، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني لمجلس الأمة، العدد33 ديسمبر2013

2- إدريس بوكرا ، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد الأول، الجزائر، سنة 1998.

3- العيد عاشوري وي/إبراهيم، المؤسسة التشريعية في الجزائر منذ الإستقلال، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى، عدد1، الجزائر سنة 2000.

4- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل اعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد3، جوان 2003.

5- بدرية جاسر الصالح، التشريع الحكومي في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 19، العدد 1، مارس 1995.

6- بن سهلة الثاني بن علي، المجلس الدستوري بين الرقابة السياسية والقضائية- دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد 11، عدد 22، الجزائر 2002.

7- بوجمعة صويلح، دراسة قانونية في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر العدد7، ديسمبر2004.

8- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، ديسمبر 2004.

9- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد1، ديسمبر 2002.

10- حسن فريحة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر؟ مجلة المنتدى القانوني العدد 6، أفريل 2009، جامعة محمد خيضر بسكرة.

11- سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 25، الطبعة 1، سنة 2001.

12- شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلافات بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول"نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة"يومي 29-30 أكتوبر 2002 .

13- طاهر طالب - دور اللجنة المتساوية الاعضاء حل الخلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول"نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة" يومي 29-30 أكتوبر 2002.
14- طه طيار، المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة الجزائرية، سنة 1999.
15- عبد الحميد جبار ، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد رقم 5، العدد رقم 1، 1995.
16- عبد الرزاق زوينة، قراءة حول الوضع القانوني لرئيس مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر العدد الأول، سنة2002.
17- عبد العزيز نويري ، المنازعات الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها- دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد8، سنة 2006.
18- عبد الكريم بودريوه ، القضاء الإداري في الجزائري الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005.
19- عبد الكريم بودريوه ، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد5، سنة 2004.
20- عبد المجيد جبار ، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلق بقانون الأحزاب والإنتخابات، مجلة إدارة، المجلد 10 العدد 2 الجزائر، سنة 2000.
21- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، رقم 2، الجزائر، 1999.
22- عطا الله أبو حميدة، المجلس الدستوري ورقابة التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد الثالث، سنة 2002.
23- لمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، نشريات مجلس الأمة، ديسمبر الجزائر، 1998
24- محسن خليل، علاقة القانون باللائحة-دراسة مقارنة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد3 و4، سنة 1969.
25- محمد بجاوي المجلس الدستوري صلاحياته إنجازات آفاق، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، سنة 2004.
26- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، مجلة فصلية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد2، الجزائر، 2003.
27- مسعود شيهوب، المجلس الدستوري الجزائري، تشكيلته ووظيفته، مجلة النائب، العدد4، سنة 2002.

28- مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003.
29- نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر كلية الحقوق، العدد الأول، سنة 2008.
30- وسيلة وزاني، مجالات العلاقة بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، نوفمبر 2008، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21، نوفمبر2008.

باللغة الفرنسية:

1-Abdelkhaleq Berramdane, La loi organique et l'équilibre constitutionnel in RDP, 1993.
2-Jean Charpentier, les lois-cadres et la fonction gouvernementale, revue du droit public, 1958.
3- J.M.AUBY, le contentieux des actes parlementaires et lois organiques du 17 novembre 1985, AJDA , 1959 , I .
4-Jean Moronge, Une catégorie juridique ambigue les principes généraux du droit, R.D.P,1977
5-Jean Paillusseau، Le droit moderne de la responsabilité morale, revue trimestrielle de droit civil n°4, Paris , 1993 .
6- Mekamcha G, la protection du consommateur in revue algérienne n°1 , année 1997.
7-Mohamed Boussoumah, Contribution à une recherche sur l'état et le pouvoir en algérie durant l'été 1962, in RASJEP, numéro spécial, 1982, p 46,47 .
8- Pierre Stillmunkes, Laclassifcation des actes ayantforce de loi endroit bublic francais, R.D. P , 1964
9-Said Bouchair, L'égalité de la représentatiOn et le prOjet de découpage ééctOral, in EL Forakane, Bimensuel N5 du 15Avril 1991.
10-Tahar Taleb, Monocéphalisme dans le régime politique algerien, R.A.S.J.E.P. N° 4 alger, année 1990.

ثالثا- الأبحاث الجامعية:

- باللغة العربية:

أ/ المذكرات:

1- إبراهيم قاوي - دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر سنة 2001

2- أحمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2002- 2003.
3- حميد محديد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلال البرلمان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2001-2002.
4- دليلة العياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة قسنطينة، سنة 2005.
5- سعيد أوصيف، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2002.
6- سهيلة ديباس، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002.
7- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الجزائري 63، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997.
8- كريمة دوايسية، المجلس الدستوري والإنتخابات الرئاسية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2001-2002.
9- كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية- دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، رسالة ماجستير، الطبعة الأولى، سنة 2011 .
10-ليلى سلاماني، الإستفتاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 1998.
11- نبيل زيكارة، المجلس الدستوري بين السياسة والقانون، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1997 .
12- نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 03-04.
13- نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، سنة 2002.
14- نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة- سنة 2006-2007.

ب/ الرسائل:

1- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون جامعة الجزائر سنة 2008.
2- السعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 1984.

3- حاتم حسن محمد أبو الفتوح، العلاقة بين اللائحة التنفيذية والقانون في ظل الظروف العادية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة 1983.
4- عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة عين شمس مصر، سنة 1984 .
5- فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر، سنة 2003-2004.
6- محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، سنة 2012.
7- نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة الجزائر1، 2013-2014.

- **باللغة الفرنسية:**

1-Bernard Brachet, la délimination des domaines respectifs de la loi et du règlement dans la constitution du 4 octobre 1958,Thèse de doctorat, Université de Bordeau , 1965.
2-Habbas Jozette , La Fonction Législative dans la constitution du 22/11/1976 , thèse de doctorat , Univ Montpellier ,1980.
3-Nadine Poulet-Gibot leclerc, La place de la loi dans l'ordre juridique interne, Thèse de doctorat , Faculté de droit et des sciences économiques , Université de Limoges, 2005 .
4-Paul Leroy, L'organisation constitutionnelle et les crises, thèse, Paris, 1966.
5-Laurent de Lahousse , la ratification des traités, 1935, Paris.
6-B.Pedone, Droit international ,1970, T.I.P.

رابعا- المراجع العامة:

- **باللغة العربية:**

1- إبراهيم شيحا، تقوية السلطة التنفيذية في ميدان التشريع في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1995.
2- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشاة المعارف الإسكندرية، سنة 2000.
3- إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار المطبوعات- الاسكندرية، طبعة 1978 .

4- أحسن رابحي ، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة، طبعة 2012.
5- أحمد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1981.
6- أحمد سلامة، المدخل للعلوم القانونية، طبعة 1968.
7- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب، ط2، د.م.ج الجزائر، 1979.
8- إدريس بوكرا ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث الجزائر، 2003.
9- إدريس بوكرا ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، ج1 و2، الطبعةالثانية 2005.
10- إدريس، بكرا نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2007.
11- أكرم سعادة، القرار الإداري- دراسة مقارنة، بدون دار نشر، سنة 1992.
12- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، طبعة 2، سنة 2002.
13- السعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، د.م.ج. الجزء الأول والثاني.
14- السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى الجزائر، طبعة 1993.
15- السعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2012.
16- السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لسلطة نظام الحكم الجزء الأول، الثاني، الثالث، الرابع- ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة الثانية سنة 2013 .
17- السيد صبري، مبادئ القانون الإداري، الطبعة 4 سنة 1949.
18- الهاشمي خرفي، تقنيات دراسة وإعداد النصوص القانونية والتنظيمية، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة، 1997-1998.
19- إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى، سنة 2009.
20- بدرية جاسر صالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، سنة 1979 .

21- بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا - دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، 1990.
22- بلانشير، مدخل للقانون ترجمة أرزقي نسيب، دار القصبة للنشر، 2003.
23- بيردو، القانون الدستوري، بدون دار نشر، طبعة 17، سنة 1976.
24- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى، سنة 1955.
25- ثروت بدوي، القانون الدستوري، طبعة 1970 .
26- ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1973.
27- جميل الشرقاوي، دروس في أصول القانون، طبعة 1970.
28- جورج فيدل وبيار دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء 1، الطبعة 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ترجمة منصور القاضي، بيروت ط 2001 .
29- حسن كيرة، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الخامسة، بدون دار نشر، ولاسنة النشر.
30- حسين صغير، النظرية العامة للقانون ببعديها الغربي والشرعي، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، سنة 1999.
31- دي لوبادير، المطول في القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرايعة، سنة 1967.
32- رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
33- رشيد خلوفي، القضاء الإداري تنظيم واختصاص. د. م .ج. الجزائرسنة 2002.
34- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2006.
35- رفعت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، سنة 2006.
36- رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، طبعة 2005 .
37- زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، طبعة الرياض دمشق، 1979.
38- سامي جمال الدين، الدعاوي الادارية، منشأة المعارف الاسكندرية، 1991.
39- سامي جمال الدين، اللوائح الادارية والتنفيذية وضمانات الرقابة القضائية، الطبعة 1، 2003، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع .

40- سعاد الشرقاوي، رقابة القضاء على أعمال الضبط، جامعة القاهرة كلية الحقوق مطبوعة دبلوم العلوم الإدارية، سنة 1974.
41- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس الجزائر، 2010 .
42- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى الجزائر، طبعة 2009.
43- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، بدون سنة طبع.
44- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، ط 5، القاهرة، مطبعة عين شمس، 1986.
45- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة 4، 1976.
46- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الادارة العامة، الطبعة الثانية، سنة 1981.
47- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 1979.
48- سليمة مسيراتي، إخطار المجلس الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1999.
49- سمير كامل، المدخل للعلوم القانونية، الكتاب الأول نظرية القانون، طبعة 1985-1986.
50- سهيلة ديباس، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2000.
51- شريف يوسف خاطر، القرار الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، سنة 2011.
52- شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين 'دراسة مقارنة' دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000.
53- شفيق حاتم، القانون الإداري، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 1985.
54- صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2009 .
55- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010.
56- صبحي المحمصاني، أركان حقوق الإنسان-بحث مقارن بين الشريعة الإسلامية والقوانين الحديثة، دار العلم للملايين- بيروت، الطبعة الأولى، مارس 1979.
57- طعيمة الجرف، القانون الإداري، منشورات مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1964.

58- طعيمة الجرف، النظم السياسية، طبعة 1963، دار النهضة العربية .
59- طعيمة الجرف، مبادئ القانون ج 1 طبعة 68-69، دار النهضة العربية.
60- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النشر مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة 1973.
61- عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة 1، سنة 1956.
62- عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام، طبعة 1983.
63- عبد العزيز سعد، أجهزة ومؤسسات النظام القضائي الجزائري، الطبعة الآولى، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر1988.
64- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا ومصر، مطبعة حمادة، قويسنا، بدون تاريخ نشر.
65- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، سنة 2006.
66- عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري- دراسة مقارنة- أسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1991.
67- عبد الغني البسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1994 .
68- عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء- المنصورة، 1984.
69- عبد الله بوقفة، أساليب تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، 2003 .
70- عبد المنعم البدراوي، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية بيروت، طبعة 1966.
71- عبد النور صبور وسهيل ادريس، قاموس المنهل-عربي فرنسي- دار العلم للملايين- بيروت، سنة 1980.
72- عبد الودود يحي، محاضرات في المدخل لدراسة القانون، طبعة 1969.
73- عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية- نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية بدون سنة طبع.
74- عز الدين بغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة مع النظام المصري، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، سنة 2009، الإسكندرية.

75- عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة ورقابة القضاء، الهيئة العربية، القاهرة، سنة 1971.
76- عصام نعمة اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت، سنة 2009.
77- عطاء الله بوحميده، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2009.
78- علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر- دراسة مقارنة، دار الجامعة المصرية، طبعة 1978 .
79- عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، ط2، دار ريحانة الجزائر، 1999 .
80- عمار عوابدي، القانون الإداري، د.م.ج الجزائر، سنة، 1987 .
81- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998 .
82- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري الجزائري، دار هومة، سنة 1999 .
83- عمارعوابدي، القانون الإداري الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2008.
84- فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
85- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي- دراسة مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت 2010.
86- فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب 2، بدون ناشر، طبعة 2004 .
87- فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث السلطات الثلاثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، سنة 2008.
88-فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التغيير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
89- كمال أبو المجد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، سنة 1963.
90- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، لباد سطيف، الطبعة الثانية، 2008.
91- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة-، دار هومة، ج2، سنة 2004.
92- ماجد الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الأسكندرية، سنة 2005.

93- مجدي مدحت النهري، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق، المنصورة، طبعة 2003.
94- محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، سنة 1996.
95- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية الجزائرية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر سنة 2000.
96- محمد إبراهيم الوالي، أصول القانون الوضعي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984.
97- محمد ابراهيم خيري الوكيل، دار النهضة العربية القاهرة، بدون طبعة 69.
98- محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، دار الأمة، طبعة 1، سنة 1998.
99- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2002 .
100- محمد المجدوب، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت، 1999.
101- محمد خيري عيسى، المدخل في علم السياسة، سنة 1988، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة.
102- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2002.
103- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية والنشر، بيروت 2000 .
104- محمد سعيد جعفور، مدخل إلى العلوم القانونية- الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، الطبعة، 16، سنة 2008.
105- محمد فؤاد بركات- القوانين الأساسية- دراسة مقارنة- الطبعة الأولى دار الكتاب القاهرة سنة 1988.
106- محمد فؤاد مهنا- مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشاة المعارف الإسكندرية، سنة 1975.
107- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة الثانية مجلد 2، سنة 1967.
108- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، ط 1967، بدون دار نشر.

109- محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول مقدمة القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية بيروت سنة 1968- 1969.
110- محمد محمود حافظ، القانون الإداري العام، الكتاب 2، بدون ناشر، طبعة 2004.
111- محمد محمود حافظ، القرار الإداري- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1992.
112- محمدي فريد زواوي، مدخل للعلوم القانونية- نظرية القانون، دار المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية الرغاية الجزائر، سنة 2000.
113- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازات الإدارية، ج2، نظرية الاختصاص، د.م.ج.
114- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 1979.
115- مصطفى ابوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ج1 قضاء الإلغاء، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 2004.
116- مصطفى محمد الجمال وعبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية بيروت، طبعة1، 1987.
117- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، طبعة 2009.
118- مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الرغاية الجزائر سنة 2011.
119- مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، الجزائر أكتوبر2012 .
120- نبيل زكارة، المجلس الدستوري بين السياسة والقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
121- نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، 2002.
122- همام محمد محمود، مبادئ القانون، المدخل للقانون- القاعدة القانونية - الحق، الكتاب الأول، منشأة المعارف الأسكندرية، بدون طبعة.
123- يمينة هكو، وظيفة التشريع مقاربة مغاربية: المغرب الجزائر، مطبوعات الهلال- وجدة- المغرب، سنة 2006.
124- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، ابن النديم للنشروالتوزيع، الطبعة الأولى بيروت، سنة 2009.

- **__باللغة الفرنسية:__**

1- Ahmed Roudjia, Grandeur et décadence de l'état algérien ,1ere édition, Karthala , Paris,1994.

2-Alex Weill ,Droit civil Introduction générale au droit, LGDJ, Paris .
3- André Bertroud , Internet et le droit , Dahlab, 1999 .
4- André Lucas , Droit d'auteur et numérique , LITEC , 1998.
5- Benali Ahmed, Algérie , quelle transition par quelle démocratie,1ére édition Edition du Sahel, alger , 1995
6- Bernard Cubertafond, L'Algérie contemporaine, 1ére édition, Collection Que sai-je, PUF, Paris, 1995.
7-Charles Debbasch,Constitution de la Ve répuplique,Dalloz, 2000,
9-Charles *Eisenmann*, Cours de droit administratif ,T2 ,LGDJ, 1983
10-Carré de Malberg , Contribution à la théorie générale de l'état, T1, SIREY, 1920.
11-Claude Leclercq , Droit constitutionnel et institutions politiques , Librairies techniques , 1975.
12-DEBBASCH Ch. / BOURDON J. / PONTIER J. M. / RICCI J, Droit constitionnel et Instions politiques , lgdj, paris, 1980.
13-Fawzia Benbadis, lasaisine du juge administrative, O.P.U, Alger1985
14- François Luchaire et Gérard conac, La constitution de la republique française, 1980.
15-Gabriel Martyet Pierre Raynaud, Droit civil: introduction générale a l'étude du droit, T1, Paris, Sirey, 1961.
16- Georges Burdeau , La démocratie, édition seuil , Paris, 2005 .
17-Georges Vedel, Droit administratif, Paris, P.U.F, 1982 .
18-Georges Vedel et Pierre Delvolvé , Droit administartif , P U F, 2eme éd , 1992,
19-Gilles Lebreton , droit administratif général ,2e éd, dalloz, 2000.
20-Jean Dabin,Théorie générale du droit .P.U.F . Paris 1953.
21- Jean-neau, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Paris, Editions du Recueil Sirey, 1954 .
22-Jean Rivero, Droitadministratif,9emeed , Dalloz , Paris ,1976.
23- J*ean* Rivero *et* J*ean* Waline , Droit administratif , Dalloz, 1992.
24- Khalfa Mamri, Réflexions sur la Constitution algérienne , Alger, Edition SNED OPU , 1979.

25-Léon Duguit , Traité de droit constitutionnel,Ancienne librairie fontemoing & Cie Editeurs ,T2, 3ème éd,1927.
26- Louis Dubouis, Droit public, 11eme éd, Dalloz, 1999, p126.
27-Maxime Letourneur, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du conseil d'état , EDCE ,1951.
28-M. LONG- G. BRAIBANT- P. Délovovè- B. Genevois, Les grangs arretes de la jurisprudence administrative, 11 eme edition, Dalloz, Paris, 1995.
29- Marcel Waline , pricis de droit administratif , Montchrestien, 1969.
30-Maurice Hauriou, Precis de droit administratif et de droit public géneral , 10 éd 1921, Sirey, Paris .
31-Philippe Kahn, Sanction et effectivité de la norme, CNRS, Paris,1984 .
32- Pierre Pescatore, théorie générale du droit,2ème édition, Dalloz, Paris, 1951.
33-Rachid Kheloufi, code de procedure civile , O.P.U, ALGER , 1996.
34- Raymond Odent , Contentieux administratif , DALLOZ , 2007 .
35-René Chapus, Droit administratif général, T1, MONTCHRESTIEN, 2eme édition, 1986.
36-Said Bouchair, L'égalité de la représentatoin et le projet de découpage éléctoral, in EL Forakane , Bimensuel N5 du 15Avril 1991,.
37-Yahiya Dnedni , La pratique de la constitution Algérienne du 23 novembre 1989 , 1ére édition , Dar Houma, Alger, 2008.

الفهرس